WORKING PAPER · DOCUMENT DE TRAVAIL

Canadian Transport Commission
Research Branch

Commission canadienne des transports
Direction de la recherche

Canadian and American Overseas Trade Diversion

Perspective and Summary

WP 20-85-17

Canada

CANADIAN AND AMERICAN OVERSEAS TRADE DIVERSION
PERSPECTIVE AND SUMMARY

prepared by
Michel Archambault

CANADIAN TRANSPORT COMMISSION
Research Branch
Transport Industries Analysis
October 1985

First Printing, October 1985

Second Printing, February 1986

Third Printing, May 1986

Canadian Transport Commission
15 Eddy St., 15th floor, Ottawa-Hull K1A 0N9

© Crown Copyrights reserved, 1985
(Canadian Transport Commission)
Quotations and partial reproduction
permitted with full acknowledgement of source.

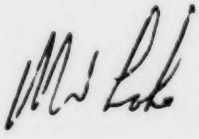
Printed in Canada

Commission canadienne des transports | Canadian Transport Commission

FORWARD

This paper presents, in a summary form, hitherto unavailable information concerning routing of Canadian and American overseas cargo passing through each other's ports (so called "cargo diversion") and provides a perspective on the issue by setting forth various important elements and market developments surrounding overall cargo distribution networks in North America.

Readers with a specialized interest in the matter are invited to read, as well, the other associated and supporting works which have formed the basis of this paper. The views expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect those of the Canadian Transport Commission.



R.W. Lake
Executive Director
Research Branch

October 1985

Canada

ACKNOWLEDGEMENTS

The author particularly wants to thank Mr. Burton F. Kelso, Director of Transport Industries Analysis, for his invaluable comments on earlier versions of this report and for his support in preparing this synthesis study. I also want to thank Mr. Hiroshi Kurasawa, Chief of International Programs, for his remarks which were appreciated.

Nevertheless, the analysis and interpretations presented in this paper are those of the author and are not necessarily those of the Canadian Transport Commission; I alone am responsible for any errors which might be contained in this report.

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

Chapter 1 PERSPECTIVE

1.1 Traffic Diversion and Intermodal Transport 3
1.2 The American Debate on Diversion 6
1.3 Growth of Intermodalism and New U.S. Regulatory Framework 9

Chapter 2 OVERVIEW OF TRENDS IN NORTH AMERICAN DIVERTED TRAFFIC

2.1 General Trends 15
2.2 Relative Incidence of Diversion in Canada and the United States 19
2.3 Foreign Areas of Origin and Destination of Traffic Diversion 22

Chapter 3 SUMMARY EXAMINATION OF THE STRUCTURE OF CANADIAN AND AMERICAN DIVERSION IN 1982

3.1 Canadian Overseas Diversion Via the United States
3.1.1 American Ports and Ocean Services 29
3.1.2 Principal Overseas Destinations and Origins 33
3.1.3 Commodity Description of Canadian Trade Diverted 35

3.1.4 Relative Concentration of Canadian Diverted Traffic 37

3.2 American Overseas Diversion Via Canada 42

Chapter 4 SOME HIGHLIGHTS 49

TABLES

Table 1	Canadian Maritime Overseas Trade of General Cargo - 1982	4
Table 2	List of American Bills Respecting the Diversion of American Traffic Through Canadian Ports	8
Table 2.1	Maritime Diversion of Containerized Traffic	16
Table 2.2	Canadian Ports' Activity and the Diversion Phenomenon - 1984	18
Table 2.3	Evolution of Diversion Rates (1978-1982)	20
Table 2.4	Ratio of the Value of Canadian Traffic via the United States to the Value of American Traffic via Canada	21
Table 2.5	Canadian Overseas Exportation Diverted through American Ports - Areas of Destination (1978-1982)	24
Table 2.6	Canadian Overseas Importation Diverted through American Ports - Areas of Origin (1978-1982)	25
Table 2.7	Canada-United States Trade Diversion by Country Groups of Origin and Destination	26
Table 3.1	Canadian Overseas Exports Shipped via the United States by Type of Maritime Services and American Port Regions	30
Table 3.2	Canadian Overseas Imports Shipped via the United States by Type of Maritime Services and American Port Regions	30
Table 3.3	Major American Handling Ports of Canadian Diverted Trade	31
Table 3.4	Canadian Diverted Trade Handled at the Ports of New York and Seattle	32
Table 3.5	Overseas Origin and Destination of Canadian Diverted Cargoes via American Ports	34
Table 3.6	Distribution of Canadian Diverted Exports by Major Overseas Trade and Group of General Cargo	36
Table 3.7	Distribution of Canadian Diverted Imports by Major Overseas Trade and Group of General Cargo	36
Table 3.8	Major Canadian Commodities Handled at American Ports	38

Table 3.9	Major Overseas Countries and Canadian Commodities Handled at Seattle	39
Table 3.10	Major Overseas Countries and Canadian Commodities Handled at New York	40
Table 3.11	Major Overseas Countries of Origin and Destination of American Traffic Handled in Canada	44
Table 3.12	Interior U.S. Points of American Trade Diverted Through Canada	45
Table 3.13	Breakdown of American Trade Diverted Through Canadian Ports	46
Appendix 1	Text of Amendments Proposed by Senator Inouye, January 8, 1985	51
Appendix 2	Canadian Embassy and Canada-U.S. Inter-Parliamentary Group Letters Concerning the American Diversion Bills	55

INTRODUCTION

This summary draws primarily from four recent studies completed in the Research Branch of the Canadian Transport Commission. These studies are: (1) a Working Document entitled "Acheminement en territoire américain du commerce outre-mer canadien à l'exportation", WP 20-84-19; September 1984 (copies available), (2) a forthcoming Research Report entitled "Canadian and American Overseas Oceanborne Trade Through Each Other's Ports", Report N° 1985/04, February 1985, (3) a Research Report entitled "Canadian Overseas Exports of General Cargo and Port Activity in Eastern Canada", Report No. 1984/05, July 1983 (copies available) and a forthcoming paper entitled "Recueil statistique sur le commerce outre-mer canadien manutentionné à des ports américains - Données de 1982", July 1985.

For almost a decade the so-called diversion of US and Canadian traffic through non-domestic ports has commanded particular attention on both sides of the border. On the American side, the debate has resulted in the tabling of various legislative bills, all of which having as their principal objective the requirement that ocean carriers serving ports in Canada or Mexico, and routing commodities originating in or destined for the U.S., file their tariffs with the Federal Maritime Commission. Canada has registered its objection to these bills on the basis that, inter alia, they represent an extraterritorial encroachment of American jurisdiction in this domain.

In addition to providing hitherto unavailable details on the diversion phenomenon, this paper also provides a perspective on the issue by discussing the importance of some recent developments in the supply of international transport services, and the new regulatory framework governing transportation in the United States which could, insofar as it concerns diversion, involve a change in today's North American cargo distribution networks.

The significance of the diversion phenomenon in the current North American context cannot be denied. It is hoped that this document and the associated studies from which it is drawn will help to clarify the issue and serve as basic references for the development of appropriate policies.

Chapter 1

PERSPECTIVE

The purpose of this chapter is to set forth elements of the diversion phenomenon in the dynamic and changing North American context in which they occur. For simplicity and convenience the terms "diverted" and "diversion" are used in this paper to describe the occurence where the overseas trade of one country is handled through the ports of the adjacent country. The first section examines diversion from the general standpoint of developments in the supply of international transport services. The second section summarizes the American debate on the amount of American traffic shipped overseas via Canadian ports (a debate which has now lasted for nearly eight years). Lastly, the third section describes some recent developments in the organization of container transport, as well as in U.S. transport regulations, which could have an impact on current trends in Canadian and American overseas cargo flows.

1.1 Traffic Diversion and Intermodal Transport

In the field of international seaborne trade, diverted traffic is usually defined as the routing of commodities to ports of countries of neither first origin nor final destination when such traffic could have been routed via domestic ports. It goes without saying that traffic diversion occurs only in overseas trade and this, in the context of cargo movements by water, when ports in different countries are potential competitors. Thus, a study of diversion requires a careful examination of inland distribution and the directional flow of commodities intended as oceanborne cargo.

TABLE 1

CANADIAN MARITIME OVERSEAS TRADE
OF GENERAL CARGO
(MILLIONS OF TONS AND PERCENT)
1982

TYPE OF SERVICES	GENERAL CARGO						ALL GENERAL CARGO		
	Containerized			Non-containerized					
	Tonnage	% of tonnage	% of liner tonnage	Tonnage	% of tonnage	% of liner tonnage	Tonnage	% of tonnage	% of liner tonnage
Liner									
conference	3,7	(62%)	66%	0,3	(3%)	23%	4,0	(28%)	58%
non-conference	1,9	(32%)	34%	1,0	(12%)	77%	2,9	(20%)	42%
Total liner	5,6		100%	1,3		100%	6,9		100%
Non-Liner	0,4	(6%)		7,2	(85%)		7,6	(52%)	
Grand Total	6,0	(100%)		8,5	(100%)		14,5	(100%)	

Source: Revenue Canada, A6 - General Declaration and attachments

It is generally recognized that, prior to the introduction of containerization, a port's hinterland was usually a well-defined geographical area. The limitations of distance and travelling time were major factors restricting the size of areas from which ports received commodities to be loaded and the direction in which unloaded commodities were routed.

Nonetheless, a certain degree of competition has always existed between Canadian and American ports. Even before containerization was introduced, some of the overseas traffic of both countries was routed via non-domestic (i.e., each other's) ports. Grace L. Powell's 1968 study on the hinterlands of the ports of Halifax and Saint John shows that, in 1957 and in 1964, between 1% and 2% of Halifax traffic and almost 5% of Saint John's traffic originated in the United States.

However, when containerization was introduced in the late 1960s, it greatly improved coordination and articulation between various modes of transport, mainly because the container was a standardized cargo unit. From a simple cargo unit at its inception, the container has become a transport unit used for both overland and seaborne routing. The advantages and disadvantages of the container traffic system have already been the subject of much discussion in maritime literature. The essential point to be borne in mind is that the adoption of containers by liner companies has led to the supply of a new type of transport services: intermodal transport services. Table 1, based on 1982 data shows that 94% of containerized traffic tonnage is handled by liner companies and that 81% (5.6/6.9) of their activities are container-related.

Without claiming that containerization and intermodal transport are the causes of the diversion phenomenon, one fact is undeniable: the continued development of this new transport approach has led to growth in diversion. Developments in the international intermodal transport system mean that there is increasing competition not so much between various ports as between various integrated transportation networks.

The major reasons for this organizational change by liner carriers are as follows:

- the economies of scale associated with the container transportation system require a large traffic flow volume, and
- reducing per unit transport capacity costs requires a rapid turnaround of containers, both overland and in ports.

It is in the liner carrier's financial interest to supply complete and through transport services in order to control the costs and quality of services offered to shippers. As D. Blumenhagen(1) states:

> (...) the optimum advantage of the box system can be reaped only by maximum "penetration", i.e. the further a container load can pass through the distribution system before being broken down into its component packages, the greater the economic benefits will be. (p. 197).

One direct inference from this situation is the increased interdependency of inland transport, international ocean transport and ports. More and more, carriers tend to select ports on the basis of their potential and actual integration with overall cargo distribution and collection networks so that the total cost of routing commodities from their origin to their destination remains as competitive as possible.

1.2 The American Debate on Diversion

The American debate on traffic diverted via Canada began in the early 1970s. In June 1972, the shipping company Austasia Container Express (ACE), a subsidiary of Austasia Intermodal Lines Ltd., introduced a through and direct transport service between various inland ports in the Midwest of the United States and the port of Vancouver for cargo destined for Australian ports. An American inquiry was subsequently launched to determine whether or not ACE was required to file tariffs with the Federal Maritime Commission (FMC) for this supply of intermodal transport. The District of Columbia

Circuit declared that ACE was not a common carrier by water in foreign commerce as defined by Section 1 of the 1916 Shipping Act, and that, as a result, ACE was under no obligation to file its tariffs with the FMC for its intermodal service via the port of Vancouver. Following this decision on ACE intermodal activities, numerous other carriers began offering intermodal services from inland American points to Canadian ports, from which cargoes were subsequently shipped to overseas countries.

In its decision, the District of Columbia Circuit stated:

> We are not unmindful of the remedial purposes of the Shipping Act to prevent discrimination in the shipping industry and to promote healthy competition among carriers. Perhaps companies which operate the type of service provided by ACE and American should be required to file tariffs reflecting the transportation rates they charge. It is not, however, the prerogative of a court or an administrative agency to expand the scope of legislation beyond what was originally intended by Congress. Under Section 1 of the Shipping Act as it now reads, and therefore, under Section 18 (b) of that Act and Section 536.16 (b) of Commission's rules, the Federal Maritime Commission has exceeded its jurisdiction by requiring ACE and American to file tariffs for their intermodal transportation service between Detroit and Australia. (2)

In 1977, spurred by the District of Columbia Circuit's observation that the American Congress should perhaps require carriers operating services similar to those of ACE to file the intermodal tariffs they charged to shippers with the Federal Maritime Commission, various lobby groups began to make Congress more aware of the frequency of American traffic diversion via Canadian ports (see Table 2). The main objective of these political initiatives was, and is, to have American traffic routed overseas via Canadian ports subject to certain conditions in the 1916 Shipping Act in the same manner as all other oceanborne cargo via American ports. None of the eight bills proposed between 1977 and 1983 received majority approval in Congress. However, the eighth bill, Bill H.R. 1511, was defeated in September 1984 by a small margin of 21 votes (209 against and 188 in favour).

The most recent bill, Bill S. 188, was introduced by Senator Daniel K. Inouye, a Democrat from Hawaii, on January 8, 1985 before the Committee

Table 2

LIST OF AMERICAN BILLS RESPECTING THE DIVERSION OF AMERICAN TRAFFIC THROUGH CANADIAN PORTS

Date	IDENTIFICATION	OUTCOME
March 3, 1977 95th Congress	S.887 "Ocean Tariff Reform Act", introduced by Senator Donald Riegle Democrat of Michigan	Died in the Committee on Commerce, Science and Transportation
April 5, 1977 95th Congress	H.R.6034 Title unknown, introduced by Representative John Murphy, Democrat of New York	Died in the Committee on the Merchant Marine and Fisheries.
September 10, 1980 96th Congress	H.R.8095 "Great Lakes Maritime Act of 1980" (section IV deals with diversion), introduced by Representative Thomas L. Ashley, Democrat of Ohio	The 96th Congress concluded before hearings could be held.
January 5, 1981 97th Congress	H.R.566 Title unknown Introduced by Congressman Roth of Delaware.	No action taken
June 18, 1981 97th Congress	H.R.3637 "Canadian Cargo Diversion Act" introduced by Representative Mario Biaggi, Democrat of New York	Hearings were held on June 18, 1981 by the Subcommittee on the Merchant Marine of the House Committee on Merchant Marine and Fisheries and H.R.3637 was reported out of the Committee on December 30, 1981. The bill was then referred to the Subcommittee on Commerce, Transportation and Tourism of the House Committee on Energy and Commerce; hearings were held on March 25, 1982 and H.R.3637 was reported out of the Committee on May 3, 1982.
April 21, 1982 97th Congress	S.2414 "Canadian Cargo Diversion", introduced by Senator Daniel K. Inouye, Democrat of Hawaii	Hearings were held on May 25, 1982 by the Merchant Marine and Tourism Subcommittee of the Senate Committee on Commerce, Science and Transportation.
January 1, 1983 98th Congress	S.205 Title unknown, introduced by Senator Daniel K. Inouye, Democrat of Hawaii	Currently pending before the Committee on Commerce, Science and Transportation.
February 17, 1983 98th Congress	H.R.1511 Title unknown, introduced by Representatives Biaggi and Mikulski (chief co-sponsors)	Passed by the House Merchant Marine and Fisheries Committee on June 7, 1984, but rejected by Congress on September 18, 1984 by a vote of 209 against and 188 in favour.
January 8, 1985 99th Congress	S.188 Title unknown, introduced by Senator Daniel K. Inouye, Democrat of Hawaii	Presented to the Committee on Commerce, Science and Transportation A decision is still pending.

Sources: R.A. Lidinsky and R.E. Hellawer, "American-Canadian Cross-Border Container Traffic: Innovation on Cargo Diversion", Journal of Maritime Law and Commerce, Vol. 15, No. 1, January 1984, pp. 103-115

John Le Dico, "NAPA Semi-Annual Meeting Focuses on Computers and 1985 Port Agenda", Traffic World, December 17, 1984, p. 23.

Congressional Information Bureau, Vol 89, No. 5, January 8, 1985, pp. 12-14.

on Commerce, Science and Transportation. Its purpose, similar to that of Bill H.R. 1511, was, in the words of Mr. Inouye:

> (...) to make certain common carriers by water in foreign commerce subject to the tariff-filing requirements of the Shipping Act of 1984 and to the jurisdiction of the Federal Maritime Commission (FMC). The carriers affected are those that engage in the ocean transportation of property originating in or destined for a U.S. point by way of a port in a nation contiguous to the United States if the carrier advertises or solicits the transportation within the United States. The result of the bill would be to put the described carriers in the same position for purposes of filing tariffs as carriers that move property by way of U.S. ports. (3)

Appendix 1 contains the complete text of amendments to the United States Shipping Act proposed by Senator Inouye. To support the statements contained in his bill, Senator Inouye drew exclusively upon statistical data for American traffic diverted via Canada. However, as later chapters of this report will show, a large volume of Canadian overseas traffic is shipped via American ports. Available statistics show that although Canada received a large volume of American traffic on the East Coast, an entirely different situation prevailed on the West Coast. A considerable and growing volume of Canadian traffic is handled through American Pacific Ports.

Thus, while the sponsors and initiators of the American bill primarily represent the interests of American North Atlantic ports, opponents belong to two groups. One includes representatives of American Midwest exporters and importers who account for a very large portion of American traffic diverted via Canada and the other includes representatives of U.S. Pacific ports and some ocean carriers serving these points which handle a high volume of traffic destined for and originating from Canada.(4)

1.3 Growth of Intermodalism and New U.S. Regulatory Framework

Today, the concept and technology of intermodal transport are increasingly integrated with various water, rail and road carrier activities. Two recent organizational developments, round-the-world services and the establishment of inland load centres, command particular attention.

Round-the-world services involve the use of very large cellular container ships with a load capacity of between 2,500 and 4,000 twenty-foot units. In order for these "third-generation" vessels to operate economically, they will undoubtedly use shipping routes with a very limited number of ports of call. In Canada, of the major container ports, only Halifax, Vancouver and Saint John have access channels deep enough to accommodate such vessels. Companies offering or intending to offer round-the-world services include American President Lines, Evergreen Container Lines, US Lines and, jointly, Neptune Orient Lines and Orient Overseas Container Lines. To date, only Neptune Orient Lines and Orient Overseas Container Lines have clearly indicated that a Canadian port will be included in their joint round-the-world services.

In order for these new ocean itineraries to be financially and economically viable, they must be used to transport a large volume of containerized freight. Traffic density is a vital prerequisite for achieving the economies of scale needed to operate these third-generation vessels and to minimize costs associated with various types of container handling equipment, both at ports and at inland points of transfer from one mode of transport to another. One proposed solution to the problem of traffic density is the development of inland collection and distribution networks for containerized cargo, the cornerstone of which is the establishment of inland load centres.

Inland load centres are an integral part of the new organizational approach to cargo distribution and of the clear trend among ocean liner carriers toward greater participation in the through transport of containerized freight. Numerous transport or transport-related services can be supplied by inland centres,

> (...) as a cargo consolidation and deconsolidation centre, where containers are stuffed or shipped, sorted, packed and transported either to seaports or to inland destinations. The terminal may serve as a base for customs clearance. It may also be a warehouse and storage area, or very probably a marshalling yard for containers destinated for various modes of transportation and a variety of destinations. (5)

The current intermodal terminals of the two major Canadian railways already offer several of these services. Moreover, the large majority of inland container points for the rate making purposes of intermodal services offered by shipping conferences serving Canada correspond to intermodal railway terminals. In effect, inland load centres enable ocean carriers to achieve rapid and efficient container movements which minimize the risk of port congestion and, more importantly, enable them to improve their access to remote inland markets.

The co-existence of economies of scale and economies based on traffic density, which may be related to the establishment of international intermodal services, is a major incentive to liner companies to supply round-the-world services and to promote the establishment of inland load centres (6). It seems highly likely that the current and future development of inland load centres will have an impact on the movements of Canadian and American trade, on maritime itineraries and on the very nature of port hinterlands. There is little doubt that greater coordination and integration of the links in the intermodal transport chain will result from the ongoing developments of international container transport networks, developments dictated by market forces.

In Canada, from the early years of containerization, transportation firms have demonstrated an ability to adopt and integrate their activities with the intermodal approach, thus offering Canadian shippers through transport of their cargo from the point of origin to destination. Before the introduction of the new U.S. transportation regulations, the intermodal approach was more developed in Canada than it was in the United States. The Canadian National Transportation Act of 1967 does not prohibit the operation of integrated transport firms nor the use of through bills of lading with a single rate for moving cargo by more than one transport mode.

However, major regulatory changes in U.S. transportation over the past few years have encouraged the establishment of many American intermodal transport companies. The new Shipping Act of 1984, for example, now authorizes ocean carriers to offer intermodal services, time-volume rates and

service contracts. Furthermore, it would appear that the development of intermodalism in the U.S. has been given a boost by certain provisions of the Staggers Rail Act of 1980 and the Interstate Commerce Act of 1980. Whereas the Interstate Commerce Act authorizes the Interstate Commerce Commission (ICC) "(...) to exempt from rate regulation a person, a class of persons or transaction or service when the ICC finds that regulation (...) is not needed to protect shippers from the abuse of market power"; the Staggers Rail Act "(...) expanded the ICC's power to exempt where transportation is provided by a rail carrier as a part of continuous intermodal movement" (7).

Accessibility to confidential overland transport contract rates in the United States, together with the authorization of offering intermodal services and corresponding ocean carrier freight rates, can only promote the development of new integrated cargo distribution networks. It is thus important to monitor the changes that may take place in the United States as a result of the new American regulatory framework. Given the proximity of Canadian economic centres to those in the U.S.A. and the current scope of overseas traffic flows via the two countries, it is quite possible that the U.S. regulatory reforms will have an impact on Canada.

FOOTNOTES

1 D. Blumenhagen, "Containerization and Hinterland Traffic", in Maritime Policy and Management, Vol. 8, no. 3, pp. 197-206, 1981.

2 Taken from "American-Canadian Cross Border Traffic: Innovation or Cargo Diversion", by R.N. Lidinsky and R.E. Hellauer in the Journal of Maritime Law and Commerce, Vol. 15, no. 1, January 1984, p. 109.

3 Congressional Information Bureau, Vol. 89, no. 5, January 8, 1985, p. 12.

4 See, inter alia, the Proceedings on Bill H.R. 3637, "Canadian Cargo Diversion Act", no. 97-150, March 25, 1982.

5 Y. Hayut, "Inland container terminal - function and rationale", in Maritime Policy and Management, Vol. 7, no. 4, 1980, p. 283.

6 For a discussion of the economic benefits and impact of inland load centres, see Y. Hayut (1980) and D. Blumenhagen (1981) op. cit. and also Liner Shipping Priorities in a Changing Environment, delivered by H.M. Romoff at the CTRF conference held in Toronto on May 29, 1985 and North American Trade Diversion: A new perspective, also delivered to the CTRF by Michel Archambault and reproduced in the Proceedings.

7 Inquiry into Effects in Canada of U.S. Rail Deregulation, June 1985, Canadian Transport Commission, Railroad Transport Committee, page 7.

Chapter 2

OVERVIEW OF TRENDS IN NORTH AMERICAN DIVERTED TRAFFIC

This chapter identifies the general trends of the diversion phenomenon and discusses the major characteristics of changes in Canadian and American overseas traffic diversion.

2.1 General Trends

The only known source of Canadian statistics which can allow a simultaneous description of Canadian and American diversion phenomena over a number of years is the unpublished quarterly statistics of Revenue Canada (Customs and Excise). As discussed later (Section 2.2), there are limitations to this source as an analytical basis for detailed examination of diversion. It provides however, some statistics on overseas container flows handled through non-domestic ports in terms of twenty-foot equivalent units (TEU) and is a suitable basis for discussing the general picture.

Table 2.1, based on Revenue Canada's TEU figures, reveals that through the period 1976-1984, the evolution of cargo diversion in Canada and in the U.S.A. took on distinctive patterns.

First, with respect to Canadian overseas trade routed via American ports:

1) diversion was much greater in scope on the Pacific coast, particularly with respect to Canadian import trade;

Table 2.1

MARITIME DIVERSION OF CONTAINERIZED TRAFFIC
1976-1984
(000's of TEU*)

	Canadian Container flows through American Ports					
	Atlantic Coast and Gulf Ports			Pacific Coast Ports		
Year	Exportation	Importation	Total	Exportation	Importation	Total
1976	20,9	27,9	48,8	6,6	28,5	35,1
1977	29,5	23,2	52,7	11,7	29,4	41,1
1978	23,8	21,7	45,7	15,6	33,2	48,8
1979	26,3	20,0	46,3	15,6	33,9	49,5
1980	26,3	18,5	44,8	18,4	38.3	56,7
1981	22,7	15,5	38,2	13,2	40,5	53,7
1982	27,5	18,5	46,1	13,4	41,0	54,4
1983	21,0	19,7	40,7	16,1	47,4	63,5
1984	15,7	22,2	37,9	24,4	55,2	79,6

	American Container flows through Canadian Ports					
	St-Lawrence and Atlantic Coast Ports			Pacific Coast Ports		
Year	Exportation	Importation	Total	Exportation	Importation	Total
1976	22,3	27,6	49,9	1,2	0,3	1,4
1977	32,4	47,3	79,7	1,4	2,3	3,7
1978	40,3	51,8	92,2	1,0	0,4	1,4
1979	47,9	56,4	104,4	0,9	0,2	1,1
1980	53,1	52,7	105,8	0,9	0,2	1,1
1981	57,1	68,9	126,0	1,1	0,6	1,7
1982	45,5	53,8	99,2	0,9	0,1	1,0
1983	50,9	69,8	120,8	0,6	1,0	1,6
1984	63,8	82,8	146,6	1,5	1,8	3,3

* Twenty Foot Equivalent Unit.
Figures having been rounded, their sum may not correspond to totals.
Source: Special tabulations of Revenue Canada.

2) Canadian ports in the West were at an increasing disadvantage with regard to both exports and imports; and

3) on the Atlantic coast, the phenomenon has developed differently: while Canadian exports diverted via Eastern American ports have tended to decline, the volume of Canadian imports handled by these American ports increased in 1984 after a period of relative stability between 1979 and 1983.

Second, American overseas trade handled by Canadian ports exhibits the following characteristics:

1) most American traffic diverted via Canada was handled by ports on the East Coast of Canada;

2) Eastern Canadian ports were increasing their penetration into American hinterlands each year: the number of containers originating from or destined for the United States has continued to climb since 1976, with the exception of 1982 (year of world-wide recession); and

3) the ability of Canadian ports to capture an increasing volume of American traffic seems greater with respect to import traffic.

These statistical data on the flow of diverted container traffic raise two important questions in terms of port activity. What is the relative importance of containerized American overseas traffic for Canadian ports? What proportion of Canadian container traffic does not use Canadian ports?

As expected (see Table 2.2), the situation in Eastern Canadian ports (Montreal, Halifax and Saint John) differs from that in Western ports (Vancouver). In 1984, almost one-quarter of containerized overseas traffic handled by the ports of Montreal, Halifax and Saint John (taken as a whole) consisted of American overseas traffic. American overseas trade, however, accounted for barely 3% of all containerized traffic handled by the port of Vancouver. Of Canadian traffic not passing through Canadian ports, American Pacific ports captured slightly over 40% of the Western Canadian container market, primarily to the detriment of the port of Vancouver, whereas Eastern Canadian ports in 1984 lost approximately 8% of their Canadian container market to American ports on the Atlantic coast and in the Gulf.

TABLE 2.2

CANADIAN PORTS'ACTIVITY AND
THE DIVERSION PHENOMENON
('000 TEU's)*
1984

	EAST COAST PORTS**		WEST COAST PORTS***		TOTAL
Canadian Traffic through Canadian ports					
(1) Number of containers	468,6	(76,2)	114,1	(97,2)	582,7
American Traffic through Canadian Ports					
(2) Number of containers	146,6	(23,8)	3,3	(2,8)	149,9
Total Container Traffic to Canadian Ports					
(3) Number of containers	615,2	(100)	117,4	(100)	732,6
Canadian Traffic through American Ports					
(4) Number of containers	37,9		79,6		117,5
Proportion of Canadian Containerized Traffic handled at American Ports (4)÷((1)+(4))					
(5) Percent	7,5%		41,1%		16,8%

* TEU = Twenty-foot equivalent unit.

** Ports of Montréal, Halifax and Saint John.

*** Port of Vancouver

Source: Special tabulations from Ports Canada and Revenue Canada.

2.2 Relative Incidence of Diversion in Canada and the United States

The data from Revenue Canada, expressed in twenty-foot units, have a limited application. No information is available on the origin or destination of the traffic, the type of products involved, their weight or value and the American ports of handling. Another statistical source, therefore, had to be found to fill these gaps[1]. United States statistics compiled by the U.S. Bureau of the Census were therefore used[2]. This data source permits the development of a detailed description of the phenomenon in monetary values, both for Canadian and American diversion, and deals exclusively with the overseas ocean movement of commodities. The data used cover the period from 1978 to 1982 inclusive. Thus, all data presented in the following sections are from the major US statistical agency and are expressed in U.S. dollars.

Before presenting a detailed description, it is appropriate to establish the relative incidence of diversion in both countries. The diversion rate is a simple indicator of relative incidence. It represents, for a given country, the proportion of domestic overseas trade handled by ports in a neighbouring country in relation to total overseas trade transactions. The diversion rate reveals two important points. (Table 2.3)

First, American traffic via Canada accounted for a very small portion of the total value of U.S. overseas trade and, since 1978, this situation has remained unchanged (less than 1.5% of American external trade). Second, Canadian traffic via the United States accounted for a much more significant portion of total Canadian overseas trade and has grown considerably since 1978. Canadian exports via the United States, for example, rose from 6.5% of all Canadian overseas exports in 1978 to 8.3% in 1982 and Canadian imports via the United States, which represented almost 16% of all imports in 1978, grew to over one-quarter in 1982.

Table 2.3
Evolution of Diversion Rates*
1978-82
(in percentage)

	1978	1979	1980	1981	1982
Exports					
- Canadian trade	6,5	5,4	5,3	7,4	8,3
- American trade	0,9	0,9	1,2	1,3	1,2
Imports					
- Canadian trade	15,7	27,6	24,4	26,8	26,5
- American trade	1,7	1,8	1,7	1,8	1,6
Overall					
- Canadian trade	10,4	14,2	13,3	16,4	16,0
- American trade	1,3	1,3	1,4	1,5	1,4

* Diversion rates denote the proportion of each country's overseas trade moved through the other country's ports.

Source: Canadian Transport Commission, Research Branch, based on U.S. Bureau of the Census data.

Another indicator of traffic diversion and primarily of the balance between the two countries is the ratio of the value of Canadian traffic via the United States to the value of American traffic via Canada. When the ratio is equal to one there is equilibrium between the two traffics. The more the ratio declines from one, the more the situation may be described as favourable to Canada (i.e., more U.S. cargo passes through Canadian ports than vice versa). Conversely, the more the ratio is greater than one, the more Canada is at a disadvantage vis-à-vis the United States. Table 2.4 shows calculated ratios, indicating the relative magnitude of Canadian cargo passing through U.S. ports in relation to every one dollar value of U.S. cargo via Canadian ports. In 1982, for example, on the East coast the value

of Canadian export and import trades shipped through American ports amounted to 0.42 $ for every one dollar's worth of U.S. traffic shipped through Canadian East coast ports. However, on the West coast, the value of total Canadian trade diverted through American Pacific ports was 13,46 $ for every one dollar's worth of American traffic handled at Canada's West coast ports.

Table 2.4

Ratio of the Value of Canadian Traffic via the United States to the value of American Traffic through Canada 1978-1982

	Exports	Imports	Exports and Imports Combined
East Coast			
1978	N.A*	N.A.	N.A.
1979	0,67	0,18	0,36
1980	0,99	0,21	0,34
1981	0,57	0,17	0,36
1982	0,67	0,21	0,42
West Coast			
1978	N.A.	N.A.	N.A.
1979	1,31	43,42	14,02
1980	1,51	45,68	13,57
1981	2,25	54,15	18,75
1982	2,93	31,77	13,46

* Data not available

Source: Canadian Transport Commission, Research Branch, based on U.S. Bureau of the Census data.

As with the statistics expressed in twenty-foot units (Tables 2.1), Table 2.4 (based on trade value data) shows that the balance of diverted traffic was in Canada's favour on the East Coast but that, on the West Coast, the balance was extremely negative for Canada, especially with respect to imports.

2.3 Foreign Areas of Origin and Destination of Traffic Diversion

An examination of overseas geographical areas of origin and destination for Canadian trade handled by American ports during 1978-82 reveals the foreign trade areas which accounted for a large portion of Canadian diverted traffic. Expressed in 1978 constant dollars, the statistics contained in Tables 2.5 and 2.6 clearly establish the predominance and growth of Canadian trade with Far East countries (South and North) diverted via American ports.

Certain other foreign regions, although distinctly less important in relative terms, are also characterized by an increasing volume of traffic diverted via the United States. More specifically, and with regard to exports, these regions are:

- the Netherlands and Belgium,
- Malaysia and Indonesia,
- the Mediterranean and Black Sea,
- the Persian Gulf, the Red Sea, and
- the Caribbean.

With respect to Canadian imports, foreign regions other than those of the Far East which have shown a growing tendency to unload in American rather than Canadian ports are:

- South East Africa,
- the West Coast of South America,
- Malaysia and Indonesia,
- the Mediterranean, Black Sea, and
- the North Coasts of France and West Germany.

In summary, three large foreign zones define the directional flow of diverted Canadian traffic via the United States. First, Asian countries have dominated Canadian diversion in terms of both exports and imports. To a large extent, they have been accountable for the disadvantageous situation of Western Canadian ports in relation to American Pacific ports. Second, the large zone of South American, Central American and Caribbean countries represented almost 20% of Canadian exports shipped overseas via American ports in 1982. Lastly, there was a group of West European countries which exhibited different trends according to the European region in question and depending upon whether import or export traffic is considered.(3)

A comparison of the flow of diverted Canadian and American traffic (Table 2.7) shows that the foreign regions involved in American diversion were decidedly more concentrated. West European countries have always represented the major direction (80%) of American import and export traffic flows routed via Canada(4).

Table 2.5

CANADIAN OVERSEAS EXPORTATION DIVERTED THROUGH AMERICAN PORTS - AREAS OF DESTINATION
1978-1982
(millions of Canadian Constant dollars of 1978)

Areas of Destination	1978	1979	1980	1981	1982
Caribbean Sea	238,9	206,1	168,4	194,9	197,4
East Coast of South America	40,7	50,0	68,8	33,0	25,6
West Coast of South America	23,9	28,2	33,8	49,1	37,0
West Coast of Central America	3,2	3,6	13,9	10,2	6,2
Gulf Coast Mexico	4,9	1,1	6,3	15,0	2,4
U.K. and North Ireland	54,6	56,4	39,5	48,7	41,6
Baltic, Scandinavia, Iceland	14,9	13,1	9,5	11,3	9,3
Netherlands and Belgium	26,7	42,1	70,0	43,4	97,5
Western & Northern Coast of France	10,7	13,3	15,9	15,3	14,8
North Sea Coast of West Germany	23,7	32,9	34,6	23,5	11,5
Northern Coast of Spain	1,1	0,9	1,1	0,3	0,8
Southern Coast of Spain	0,5	1,1	1,6	0,7	1,0
Portugal	1,2	0,7	1,0	1,1	0,1
Mediterranean and Black Sea	23,0	38,7	57,7	61,0	50,8
Morocco	0,3	0,5	0,3	1,4	1,9
Canary Islands	13,4	4,5	11,0	18,7	18,7
South and East Africa	9,8	4,9	10,0	26,3	16,0
Australia/New Zealand	51,2	46,3	33,6	60,1	66,8
Persian Gulf, Red Sea	92,5	83,8	75,5	134,3	141,0
Malaysia & Indonesia	29,7	20,4	29,0	93,5	98,3
Far East - Southern Area	104,8	93,9	87,4	154,8	191,3
Far East - Northern Area	251,8	198,5	277,3	389,4	434,8
TOTAL	1 021,5	941,0	1 046,2	1 386,0	1 464,8

Source: Canadian Transport Commission, Research Branch, based on U.S. Bureau of the Census data.

Table 2.6

CANADIAN OVERSEAS IMPORTATION DIVERTED
THROUGH AMERICAN PORTS - AREAS OF ORIGIN
1978-1982
(millions of Canadian Constant dollars of 1978)

Areas of Origin	1978	1979	1980	1981	1982
Caribbean Sea	66,6	31,1	73,1	31,8	50,8
East Coast of South America	15,6	38,9	34,8	108,5	16,3
West Coast of South America	5,1	7,6	33,5	50,7	49,1
West Coast of Central America	6,6	0,7	3,4	18,2	14,2
Gulf Coast Mexico	0,4	0,1	N.S.	N.S.	0,1
U.K. and North Ireland	24,4	55,6	51,1	58,4	37,5
Baltic, Scandinavia, Iceland	24,8	16,9	16,5	23,7	14,5
Netherlands and Belgium	50,9	49,4	44,6	47,1	37,1
Western & Northern Coast of France	38,1	49,4	46,2	106,0	72,8
North Sea Coast of West Germany	37,3	57,0	61,3	86,7	70,3
Northern Coast of Spain	4,4	3,1	1,0	3,8	7,1
Southern Coast of Spain	12,5	12,1	7,3	9,3	17,1
Portugal	1,4	1,0	1,3	0,5	0,7
Mediterranean and Black Sea	35,2	69,7	127,5	87,2	84,9
Morocco	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Canary Islands	3,6	4,4	2,9	4,9	3,8
South and East Africa	0,5	0,3	5,1	130,0	224,7
Australia/New Zealand	22,3	29,4	3,4	5,8	22,7
Persian Gulf, Red Sea	3,0	3,3	1,0	7,7	1,9
Malaysia & Indonesia	19,2	51,3	24,6	95,7	87,0
Far East - Southern Area	621,0	1 153,1	1 225,1	1 227,6	863,1
Far East - Northern Area	880,9	1 693,7	2 077,1	2 463,0	1 782,9
TOTAL	1 873,8	3 328,1	3 840,8	4 566,6	3 458,8

Source: Canadian Transport Commission, Research Branch, based on U.S. Bureau of the Census data.

Table 2.7

CANADA-UNITED STATES TRADE DIVERSION
COUNTRY GROUPS OF ORIGIN AND DESTINATION
(by percentage of value)

1982

COUNTRY GROUPS	OUTBOUND					
	American diverted trade			Canadian diverted trade		
	Total	East Coast	West Coast	Total	East Coast	West Coast
Western Europe	79.4	93.5	6.5	12.8	83.4	16.6
Eastern Europe	13.2	81.0	19.0	..		
Middle East	0.6	80.7	19.3	11.4	96.7	3.3
Africa	1.1	98.6	1.4	3.0	97.7	2.3
Asia	4.0	45.9	54.1	49.6	38.7	61.3
Oceania	1.1	54.7	45.3	4.8	82.7	17.3
South America	0.5	71.6	28.4	10.9	98.9	1.1
Central America	0.1	93.6	4.4	7.5	96.5	3.5
Total	100.0	89.3	10.7	100.0	65.7	34.3
Value (billion of U.S. $)	2.0	1.8	0.2	1.8	1.2	0.6

	INBOUND					
	American diverted trade			Canadian diverted trade		
	Total	East Coast	West Coast	Total	East Coast	West Coast
Western Europe	81.0	96.6	3.4	9.8	52.8	47.2
Eastern Europe	2.4	98.6	1.4	..		
Middle East	0.2	98.2	1.8	0.1	93.8	6.2
Africa	3.5	98.8	1.2	6.6	30.9	69.1
Asia	10.1	73.8	26.2	79.0	2.0	98.0
Oceania	1.2	90.8	9.2	0.7	17.5	82.5
South America	1.0	89.0	11.0	2.4	87.1	12.9
Central America	0.6	98.7	1.3	1.3	78.2	21.8
Total	100.0	94.3	5.7	100.0	9.7	90.3
Value (billion of U.S. $)	2.1	2.0	0.1	4.2	0.4	3.8

Note: .. less than 0.1 percent.

Source: Canadian Transport Commission, Research Branch, based on U.S. Bureau of the Census data.

FOOTNOTES

1 Efforts were made to obtain data on diversion from Canadian foreign trade statistics. Although it was possible to analyse export traffic, the limited information on imports contained in customs declarations and procedures rendered the analysis of import diversion impossible. (See "Canadian and American Overseas Oceanborne Trade Through Each Other's Ports", Report N^{o} 1985/04E. Chapter 3, Section 3.2; and "Canadian Overseas Exports of General Cargo and Port Activity in Eastern Canada", Report no. 1984/05E, Chapter 3, Section 3.1.) A detailed statistical study on diverted Canadian overseas export trade in 1981 was prepared in 1984 by the Canadian Transport Commission, Research Branch: Acheminement en territoire américain du commerce outre-mer canadien à l'exportation - Marchandises générales, Année 1981, Working Paper DT-20-84-19.

2 A detailed presentation of American statistical documents has been given in Chapter 3 of the forthcoming Research Report, "Canadian and American Overseas Oceanborne Trade Through Each Other's Ports". It seems appropriate to mention that figures used by Senator Inouye, covering only American overseas traffic moving through Canadian ports, were derived from the same source as used in the aforementioned studies.

3 Tables 2.5 and 2.6 distinguish between nine European regions. For example, the regions of France, Germany and the Netherlands were characterized by different and contradictory trends if one compared the development of diverted export traffic with that of diverted import traffic.

4 U.S. Exports and Imports Transhipped Via Canadian Ports, January 1978, March 1982 and July 1983, published by the U.S. Department of Transportation, Maritime Administration.

Chapter 3

SUMMARY EXAMINATION OF THE STRUCTURE OF CANADIAN AND AMERICAN DIVERSION IN 1982

This chapter discusses the major characteristics of the diversion phenomenon as they appear from analysis of a single year's data -- 1982. It covers Canadian overseas diversion through US ports as well as American overseas diversion through Canadian ports. Particular attention has been given to the American ports involved, the types of maritime services offered, the principal origins and destinations and, lastly, the type of commodities.

3.1 Canadian Overseas Diversion Via the United States

3.1.1 American Ports and Ocean Services

Ocean liner services handled 90% of Canadian overseas traffic diverted via American ports. Moreover, as shown in Tables 3.1 and 3.2, American North Atlantic and North Pacific ports captured a large portion of Canadian overseas trade routed via the United States.

Canadian diversion via the U.S. was highly concentrated. On the Eastern American seaboard, New York handled almost two-thirds of the value of Canadian exports routed via the Eastern United States and unloaded practically three-quarters of Canadian imports. On the Western American seaboard, Seattle, among other Western ports, handled the major portion of Canadian traffic diverted via the Western United States (almost four-fifths of exports and more than three-quarters of imports). Table 3.3 lists the principal American ports handling diverted Canadian traffic. Import diversion was relatively significant as well in some Californian ports which, in 1982,

Table 3.1

CANADIAN OVERSEAS EXPORTS SHIPPED VIA THE UNITED STATES BY TYPE OF MARITIME SERVICES AND AMERICAN PORT REGIONS
1982
(millions of U.S. dollars)

American Port Regions	Liner Service	Tramp	Tanker	Total
Eastern				
North Atlantic	872,1	32,3	1,5	905,9
South Atlantic	102,3	36,1	0,0	138,5
Gulf	97,3	5,8	29,4	132,5
Great Lakes	0,3	0,1	0,0	0,5
Total Eastern	1 072,1	74,4	30,9	1 177,4
Western				
North Pacific	508,6	47,5	0,1	556,3
South Pacific	51,3	6,6	0,0	57,9
Total Western	559,9	54,1	0,1	614,1
Total	1 631,9	128,5	31,0	1 791,5

Table 3.2

CANADIAN OVERSEAS IMPORTS SHIPPED VIA THE UNITED STATES BY TYPE OF MARITIME SERVICES AND AMERICAN PORT REGIONS
1982
(millions of U.S. dollars)

American Port Regions	Liner Service	Tramp	Tanker *	Total
Eastern				
North Atlantic	310,2	38,6	53,2	402,0
South Atlantic	0,6	0,2	0,0	0,9
Gulf	4,5	6,7	N.S.	11,3
Great Lakes	N.S.	N.S.	0,0	N.S.
Total Eastern	315,3	45,6	53,2	414,2
Western				
North Pacific	3 005,7	301,7	0,0	3 307,4
South Pacific	515,1	9,5	0,0	524,6
Total Western	3 520,8	311,2	0,0	3 832,0
Total	3 836,1	356,9	53,2	4 246,2

* Petroleum imports via Portland were excluded.

N.S.: Non significant.

Source: Canadian Transport Commission, Research Branch, based on U.S. Bureau of the Census data.

TABLE 3.3

MAJOR AMERICAN HANDLING PORTS OF
CANADIAN DIVERTED TRADE
1982
(MILLIONS OF AMERICAN DOLLARS)

EXPORT FLOWS				IMPORT FLOWS			
Loading ports	Value	Percent	Rank	Unloading ports	Value	Percent	Rank
East				East			
New York (New York)	742,0	41,4	1	New York (New York)	296,7	7,0	4
Baltimore (Maryland)	79,9	4,5	3	Portland (Maine)	52,4	1,2	7
Miami (Florida)	75,6	4,2	4	Philadelphia (Pen.)	22,6	0,5	8
Philadelphia (Pen.)	54,1	3,0	5	Gloucester (New Jersey)	12,9	0,3	10
Houston (Texas)	53,7	3,0	6	Houston (Texas)	8,3	0,2	11
New Orleans (Louisiana)	44,8	2,5	7	New Bedford (Mass.)	8,1	0,2	12
West Palm Beach (Florida)	34,6	1,9	10	Camden (New Jersey)	5,7	0,1	14
Charleston (South Carolina)	23,9	1,3	11	Other ports	7,5	0,2	
Norfolk (Virginia)	20,9	1,2	12	Total East	414,2	9,7	
St. Rose (Louisiana)	18,4	1,0	13				
Other ports	29,5	1,6		West			
Total East	1 177,4	65,7		Seattle (Washington)	2 925,8	68,9	1
				Tacoma (Washington)	375,1	8,8	2
West				Oakland (California)	319,7	7,5	3
Seattle (Washington)	489,6	27,3	2	San Francisco (California)	102,2	2,4	5
Skagway (Alaska)	40,5	2,3	8	Los Angeles (California)	85,2	2,0	6
Oakland (California)	34,8	1,9	9	Long Beach (California)	16,1	0,4	9
Long Beach (California)	16,6	0,9	14	Bellingham (Washington)	5,9	0,1	13
Other ports	32,6	1,8		Other ports	2,0	N.S.	
Total West	641,1	34,3		Total West	3 832,0	90,3	
Total	1 791,5	100,0		Total	4 246,2	100,0	

Source: Canadian Transport Commission, Research Branch,
based on U.S. Bureau of the Census data.

handled slightly more than ten per cent of the value of Canadian imports unloaded in West Coast American ports.

The significance of Canadian diverted trade to the ports of New York and Seattle can be illustrated by showing the proportion of Canadian traffic handled at those two ports. Expressed in terms of total cargo tonnage carried under liner services in 1982 (see Table 3.4), Canadian cargo accounted for about 7% of the total outbound liner traffic of New York and 17% of inbound liner traffic of Seattle.

Table 3.4

Canadian Diverted Trade Handled At The
Ports of New York and Seattle
1982
(thousands of metric tonnes)

	Outbound	Inbound	Total
New York			
Total traffic*	3 315,2	5 940,6	9 255,8
Canadian traffic	235,8	101,1	336,9
Proportion of Canadian cargo	7,1%	1,7%	3,6%
Seattle			
Total traffic*	1 926,3	1 578,9	3 505,2
Canadian traffic	176,6	275,0	451,6
Proportion of Canadian cargo	9,2%	17,4%	12,9%

* U.S. Oceanborne Foreign Trade under Liner Services

Source: United States Department of Transportation, Maritimes Administration, "United States Oceanborne Foreign Trade Routes", Appendix G-Table 2, page 289, September 1984; and United States - Bureau of the Census, Magnetic Tapes SA 305 and SA 705, "U.S. Waterborne Imports -Exports".

3.1.2 Principal Overseas Destinations and Origins

Table 3.5 lists the principal countries of destination and origin with a breakdown by port area. As mentioned earlier, the overseas flow of Canadian traffic handled by American ports primarily involves trade with Far East countries. In 1982, one-half of Canadian exports diverted via the United States and practically four-fifths of diverted imports involved Asian countries.

The routing of Canadian trade with Asian countries via American territory varies greatly as regards import versus export traffic. Western American ports captured 98% of Canadian imports originating in Asian countries and unloaded in American ports. However, almost 40% and 83% of diverted Canadian traffic destined for Asia and Oceania respectively was loaded in East Coast American ports. The relatively greater attraction of East Coast as opposed to West Coast ports becomes particularly apparent in reference to southern Far East countries (Indonesia, Malaysia, and the Philippines) and Australia. American Pacific ports captured more than two-thirds of diverted Canadian traffic destined for northern Far East countries (Japan, Korea, Taiwan and Hong Kong).

It is interesting to examine closely the flow of Canadian export traffic to Asia and Oceania diverted via American East Coast ports. Insofar as 40% of port activity in Saint John (N.B.) involved countries in Asia and Oceania (at least with respect to Canadian overseas exports of general cargo), and because these same countries accounted for a large portion of Canadian export traffic diverted via U.S. Atlantic ports (primarily New York), it is not unreasonable to assume that a change in the competitive framework could affect the primary markets of the port of Saint John(1). This may be particularly likely given the new intermodal approach of certain American Pacific ports designed to recoup the high volume of American traffic, from the Central and Midwest of the United States, currently shipped via American North Atlantic ports to destinations in Asian countries.

Table 3.5

OVERSEAS ORIGIN AND DESTINATION OF CANADIAN DIVERTED CARGOES VIA AMERICAN PORTS
1982
(millions of U.S. dollars)

Country of Origin	Value	% of Total	Port Distribution	
			West	East
Japan	1 726,7	40,67	98,2	1,8
Hong Kong	517,9	12,20	99,2	0,8
Taiwan	500,4	11,79	98,6	1,4
South Korea	327,3	7,71	99,5	0,5
China	117,1	2,76	98,6	1,4
France	100,6	2,37	74,5	25,5
West Germany	86,8	2,04	57,0	43,0
Singapore	82,0	1,93	86,7	13,3
Italy	65,4	1,54	8,5	91,5
Spain	49,1	1,16	3,7	96,3
Great Britain	35,9	0,85	87,5	12,5
Philippines	33,1	0,78	75,2	24,8
Netherlands	32,5	0,77	36,1	63,9
Peru	31,4	0,74	99,3	0,7
Trinidad/Tobago	22,2	0,52	0,0	100,0
Venezuela*	21,7	0,51	0,0	100,0
Other countries	495,4	11,66	77,9	22,1
Total	4 245,5	100,0	90,3	9,7

Country of Destination	Value	% of Total	Port Distribution	
			West	East
Japan	351,1	19,60	64,4	35,6
South Korea	168,3	9,40	92,6	7,4
Venezuela	105,4	5,88	1,2	98,8
Saudi Arabia	95,6	5,34	4,1	95,9
Netherlands	91,5	5,11	2,4	97,6
Taiwan	82,1	4,58	78,6	21,4
Australia	64,9	3,62	17,2	82,8
United Kingdom	62,2	3,47	25,0	75,0
Indonesia	56,2	3,14	6,7	93,3
Hong Kong	51,9	2,90	53,5	46,5
Thailand	49,4	2,76	16,4	83,6
Philippines	38,5	2,15	23,1	76,9
Singapore	38,4	2,14	39,3	60,7
Malaysia	28,4	1,58	18,0	82,0
Libya	22,6	1,26	0,0	100,0
Trinidad/Tobago	22,0	1,22	0,0	100,0
Ecuador	21,3	1,19	3,5	96,5
France	20,7	1,16	60,1	39,9
Bahamas	19,2	1,07	0,0	100,0
Other countries	401,8	22,43	12,8	87,2
Total	1 791,5	100,0	34,3	65,7

* Petroleum products were excluded.

Source: Canadian Transport Commission, Research Branch, based on U.S. Bureau of the Census data.

This new approach, made possible in part by American transport regulatory reforms, depends on the establishment of micro land-bridges directly linking these American industrial heartlands with certain Pacific ports (Seattle and Oakland)(2). Thus, Canadian shippers located in southern Ontario(3), for example, may now be faced with a broader routing choice, one which includes, not only shipping their goods via Saint John or American east coast ports, but also, because of accessibility to micro land-bridges, shipping via American Pacific ports.(4)

For the other trade areas (i.e., Central and South American and the Caribbean, the Middle East and Western Europe) to and from which Canadian diverted trade is destined for and originating from, American East Coast ports generally captured the large majority of this diverted traffic.(5)

3.1.3 Commodity Description of Canadian Trade Diverted

Tables 3.6 and 3.7 respectively show, by major trade area, the commodity breakdown of Canadian diverted trade via the United States. When all destinations and origins are taken as a whole, the overall structure of Canadian products diverted via American ports does not differ significantly for exports or imports.

Only two commodity groups, "miscellaneous end products" and "crude materials", showed the difference between the relative composition of diverted Canadian export and import products(6), mirroring the general structure of Canadian foreign trade. Miscellaneous end products accounted for a large portion of diverted Canadian imports (25% compared to only 4% of our diverted export traffic), whereas crude materials represented a significant portion of the diverted export traffic flow (17% compared to barely 4% of diverted Canadian import traffic).

Nonetheless, more than two-thirds of the value of Canadian diverted exports and imports consisted of products generally having a high unit value. This finding is compatible with an earlier one that 90% of diverted Canadian traffic was transported overseas by liner services. More specifically, major

Table 3.6

DISTRIBUTION OF CANADIAN DIVERTED EXPORTS BY MAJOR OVERSEAS TRADE AND GROUP OF GENERAL CARGO
1982

Commodity Group	Total Value: Millions of American Dollars		Overseas Destination: Asia	Western Europe	Midle East	South America	Central America/ Caribbean	Other	TOTAL
			%	%	%	%	%	%	%
Food Products	368,3	(20,6)	70,9	12,7	1,5	3,2	9,2	2,5	100
Beverages and Tobacco	13,7	(0,8)	50,3	26,0	1,6	0,1	17,7	4,3	100
Raw Materials	310,0	(17,3)	88,1	5,4	0,6	2,4	0,8	2,7	100
Mineral Fuels, Lubricants and Related Products	1,7	(0,1)	48,4	11,3	8,6	2,0	13,5	16,2	100
Oils and Greases	0,7	N.S.	24,2	15,5	0,0	44,0	16,4	0,0	100
Chemicals	165,4	(9,2)	47,0	11,9	14,0	14,1	7,4	5,6	100
Manufactured Goods	353,8	(19,7)	28,7	25,3	15,1	11,0	10,8	9,1	100
Machinery and Equipment	381,4	(21,3)	33,6	11,1	25,5	12,0	7,5	10,3	100
Automobiles	130,2	(7,3)	11,7	3,7	9,5	48,2	2,7	24,2	100
Finished Products	63,7	(3,6)	34,7	7,4	18,9	6,1	19,3	13,6	100
Other	2,4	(0,1)	57,7	27,4	10,6	0,4	3,4	0,5	100
Total	1 791,5	(100,0)	49,6	12,8	11,5	10,9	7,5	7,7	100

Note: Figures having been rounded, their sum may not correspond to totals.
N.S.: Non significant data.

Table 3.7

DISTRIBUTION OF CANADIAN DIVERTED IMPORTS BY MAJOR OVERSEAS TRADE AND GROUP OF GENERAL CARGO
1982

Commodity Group	Total Value: Millions of American Dollars		Overseas Origin: Asia	Western Europe	Africa	Other	TOTAL
			%	%	%	%	%
Food Products	680,7	(16,0)	75,3	12,9	2,9	8,9	100
Beverages and Tobacco	222,7	(5,2)	3,2	91,3	0,5	5,0	100
Raw Materials	166,2	(3,9)	27,4	2,6	61,2	8,8	100
Mineral Fuels, Lubricants and Related Products	N.S.	N.S.	N.S.	0,0	0,0	0,0	100
Oils and Greases	4,1	(0,1)	10,8	88,3	0,0	0,9	100
Chemicals	177,6	(4,2)	63,2	6,5	0,4	29,9	100
Manufactured Goods	1 105,1	(26,0)	77,7	3,9	14,1	4,3	100
Machinery and Equipment	476,3	(11,2)	96,4	2,9	0,3	0,4	100
Automobiles	356,3	(8,4)	95,2	4,7	N.S.	0,1	100
Finished Products	1 056,1	(24,9)	96,5	3,1	N.S.	0,4	100
Other	0,3	N.S.	81,7	0,0	0,0	18,3	100
Total	4 245,5	(100,0)	79,0	9,8	6,6	4,6	100

N.S.: Non significant data.
Source: Canadian Transport Commission, Research Branch, based on U.S. Bureau of the Census data.

diverted Canadian commodities included fabricated products, various types of machinery and parts, food products (meat, fruit and vegetables) and lastly, for imports only, miscellaneous end products.

Finally, a comparative examination of the structure of diversion from Asian countries reveals the various components of traffic flows destined for and originating from these countries. Whereas products originating in Asia generally consisted of high unit value end products, exports to the same countries had a much lower unit value. In 1982, the average unit value of products diverted via U.S. Western ports and originating from Asia was four times greater than that of products destined for these same countries ($10,721/tonne compared to $2,680/tonne). By contrast, the average unit value of diverted Canadian cargo handled by American ports on the North Atlantic seaboard did not exceed $3,000/tonne, either for exports or imports.

3.1.4 Relative Concentration of Canadian Diverted Traffic

From the general picture and patterns described in the foregoing, some further insights can be made by isolating major diverted markets in terms of categories of trade and of specific countries subject to diversion. Accordingly, focus is directed towards Canadian trade with the Far East and the North European markets, and via the American ports of Seattle and New York.

In spite of a large number of trade partner countries involved (105 on the export side and 50 on the import side) and of the diversity of commodity categories (63), the scene is dominated by a relatively small number of countries and commodities (Tables 3.5 and 3.8). For example, a breakdown of Canadian trade handled in Seattle and in New York shows clearly a high degree of concentration in terms of both trading partner countries and commodities involved in cargo diversion (Tables 3.9 and 3.10).

The traffic flow concentration is slightly higher in regard to Canadian cargo handled through the port of Seattle (Table 3.9) than that through New York (Table 3.10). In 1982, Japan, South Korea and Taiwan

TABLE 3.8

MAJOR CANADIAN COMMODITIES HANDLED AT AMERICAN PORTS
(MILLIONS OF US DOLLARS)
1982

Outbound Commodities		Inbound Commodities	
Meat and meat preparations	188.5	Miscellaneous end products, n.e.s.	528.2
Non-ferrous metals	136.5	Fruits and vegetables	376.9
Road vehicles	130.2	Road vehicles	356.3
Special industry machinery	111.9	Apparel and accessories	296.6
Leather, hides and crude pelts	79.5	Metal fabricated products, n.e.s.	254.0
Fish and fish preparations	75.6	Non-ferrous metals	227.4
Metallic minerals and scrap, n.e.s.	72.7	Beverages	221.0
Metal fabricated products, n.e.s.	71.6	Threat, textile end products	197.7
Industrial machinery & parts, n.e.s.	66.4	Telecommunications and sound equipment	189.6
Resin, rubber and synthetic plastic	64.1	Non-metallic mineral products	186.4
Total	997.0		2 834.1
% of total diverted trade	56%	% of total diverted trade	67%

Source: Canadian Transport Commission, Research Branch, from the U.S.A. Bureau of the Census Data.

TABLE 3.9

MAJOR OVERSEAS COUNTRIES AND CANADIAN COMMODITIES HANDLED AT THE PORT OF SEATTLE
1982

	Major Countries		Number of main commodities by country	
OUTBOUND DIVERTED TRAFFIC				
Far Eastern Countries (434.5 millions of USA $)				
Japan	36%	84%	3 products =	52%
South Korea	34%		3 products =	80%
Taiwan	14%		4 products =	66%
Other	16%			
	100%			
Western European Countries (41.9 millions of USA $)				
United Kingdom	36%	78%	4 products =	84%
France	29%		2 products =	99%
West Germany	13%		4 products =	100%
Belgium	8%		1 product =	86%
Other	14%			
	100%			
INBOUND DIVERTED TRAFFIC				
Far Eastern Countries (2.7 billions of USA $)				
Japan	56%	86%	5 products =	50%
Hong-Kong	15%		5 products =	78%
Taiwan	15%		5 products =	64%
South Korea	9%		5 products =	61%
Other	5%			
	100%			
Western European Countries (195.5 millions of USA $)				
France	38%	79%	1 product =	96%
West Germany	25%		1 product =	72%
United Kingdom	16%		1 product =	91%
Netherlands	6%		1 product =	76%
Other	15%			
	100%			

Source: Canadian Transport Commission, Research Branch, from the USA Bureau of the Census Data.

TABLE 3.10

MAJOR OVERSEAS COUNTRIES AND CANADIAN COMMODITIES
HANDLED AT THE PORT OF NEW YORK
1982

	Major Countries	Number of major commodities by country
OUTBOUND DIVERTED TRAFFIC		
Far Eastern Countries (337 millions of USA $)		
Japan	36%	2 products = 97%
Indonesia	15%	4 products = 75%
Thailand	12%	2 products = 85%
Philippines	9%	2 products = 66%
Other	28%	
	100%	
Western European Countries (67.2 millions of USA $)		
United Kingdom	39%	5 products = 93%
Greece	11%	3 products = 71%
France	11%	2 products = 54%
West Germany	8%	5 products = 54%
Other	31%	
	100%	
INBOUND DIVERTED TRAFFIC		
Far Eastern Countries (45 millions of USA $)		
Japan	38%	3 products = 55%
Singapore	24%	2 products = 70%
Hong Kong	10%	3 products = 66%
Taiwan	9%	2 products = 51%
Other	19%	
	100%	
Western European Countries (213.4 millions of USA $)		
Italy	28%	3 products = 81%
Spain	22%	1 product = 75%
West Germany	17%	3 products = 60%
France	12%	5 products = 70%
Other	21%	
	100%	

Source: Canadian Transport Commission, Research Branch, from USA Bureau of the Census Data.

accounted for 84% of total Canadian diverted exports destined for Asian countries and loaded in Seattle and, Japan, Hong Kong and Taiwan represented 86% of the Canadian diverted imports originating in Asia. A similar situation is observed for the West European markets: France, United Kingdom and West Germany totalled 80% of diverted traffic to and from Western Europe via Seattle. By comparison, in New York, for both Asian and West European countries, a group of five countries have to be considered to reach 80% of the Canadian diverted trade through that port.

As well, a commodity breakdown by country and by American port of handling shows the high commodity concentration of traffic flows. For example, 97% of Canadian diverted trade loaded through New York and destined for Japan is made up of only two commodity categories: meat and fish preparations. On the West coast, 75% or more of the total value of Canadian import trade from each of the five major West European countries diverted through Seattle consisted of the single category of beverages.

It is possible to make similar observations concerning country and commodity concentrations for other ports. What is far from clear, however, is the nature of the dynamics that create such concentrations and what, if any, are the policy-related implications. Certainly not all the elements of the dynamics have been explored and documented. What, for example, are the influences on the patterns, of logistical considerations, including constraints, for carriers? What are the shippers' and ship-operators' decision-making criteria and market strategies in relation to their impact on cargo distribution networks? What is the relative weight of liner shipping company rationales for their new and developing organizational approach to container transport? What are the other important ingredients for the commercial strategies that determine maritime itineraries and accordingly ports of call, and where are they on the scale of importance?

A series of these and other relevant questions, which could be answered in general terms, would require (in a context of on-going international developments of intermodal services and more specifically of diversion phenomenon) a sectorial and market by market analysis to provide

enough confidence in the country-commodity concentration aspect to use the concept in policy formulation.

As the foregoing has shown, the current organization of, and available technology in, transportation entails new and changing conditions of international liner shipping, implying that liner shipping has to be seen as having a key part in a world-wide, increasingly integrated, intermodal system of transportation. Under this relatively new organizational approach to the physical distribution of cargo, there are three concepts which will continue to affect cargo distribution networks, maritime itineraries (including the choice of ports) as well as port hinterlands. These concepts are inland load centers, round-the-world cellular container services and double stacking of containers for railway movement connecting inland load centers and ports. All of these call for close co-operation and co-ordination between ocean and land carriers, and auxiliary transport service firms, including freight forwarder and stevedoring compagnies.

3.2 American Overseas Diversion Via Canada

The structure of American traffic diversion via Canada is much simpler than that found for Canada. First, over nine-tenths of the total value of American traffic via Canada was handled by Eastern Canadian ports. Second, Western European countries alone accounted for 80% of the total value of diversion, both for export and import trade.

Table 3.11 lists the principal overseas countries involved in American diversion via Canada. Beyond the fact that Western European countries dominated this sector, seven European countries alone accounted for three-quarters of American exports and imports handled at Canadian ports. The high level of diversion originating from or destined for the United Kingdom is especially noteworthy. Canadian Western ports played a significant role only with respect to U.S. trade with Japan and exports destined for the USSR.

Thus, it is not surprising to note as shown in Table 3.12, that, transborder points for American exports and inland American destinations for imports diverted via Canada were cities in the Midwest of the United States(7). Major industrial export zones included Michigan and New York State, while the import zones included Illinois, Michigan, New York and Wisconsin.

American overseas traffic loaded and unloaded in Canadian ports (Table 3.13) consisted primarily of general cargo, generally with a high unit value for both exports and imports. This cargo was very diverse and no particular commodity group dominated, except miscellaneous machinery and parts which represented more than one-third and one-quarter of the total value of diverted American exports and imports respectively.

TABLE 3.11

MAJOR OVERSEAS COUNTRIES* OF ORIGIN AND DESTINATION
OF AMERICAN TRAFFIC HANDLED IN CANADA
1982
(MILLIONS OF AMERICAN DOLLARS)

	EXPORT TRADE				IMPORT TRADE			
	Value	(%)	East	West	Value	(%)	East	West
United Kingdom	506,0	26,7	94	6	532,6	25,1	96	4
Belgium / Luxemburg	287,8	14,6	95	5	110,2	5,2	99	1
USSR	233,2	11,8	79	21	NS**			
Federal Republic of Germany	233,2	11,8	96	4	450,0	21,2	97	3
France	177,9	9,0	95	5	258,2	12,2	97	3
Netherlands	159,8	8,1	85	15	75,3	3,6	97	3
Japan	57,5	2,9	39	61	117,5	5,5	65	35
Italy	56,2	2,8	90	10	66,5	3,1	96	4
Switzerland	36,8	1,9	96	4	56,0	2,6	98	2
South Africa	17,2	0,9	99	1	62,1	2,9	99	1
Others	203,8	10,3	**	**	389,8	18,4	**	**
Total	1 969,4	100,0	89	11	2 118,2	100,0	94	6

Notes:

* Established on the basis that at least 50 million dollars in traffic originated from or were destined for these countries.

** However, a diversion of 28,7 million US dollars from Poland in 1982 was noted.

NS Denotes a marginal value of diversion.

** Not meant to be calculated.

Source: Canadian Transport Commission, Research Branch, based on U.S. Bureau of the Census data.

TABLE 3.12

INTERIOR U.S. POINTS* OF AMERICAN TRADE
DIVERTED THROUGH CANADA
1982
(MILLIONS OF AMERICAN DOLLARS)

EXPORT DIVERSIONS	VALUE	PERCENT
Detroit (Michigan)	1 296,4	64,5
Ogdensburg (New-York)	255,6	13,0
Buffalo (New-York)	112,1	5,7
Other Eastern U.S points	122,6	6,2
Total Eastern U.S.	1 759,7	89,4
Seattle (Washington)	182,4	9,2
Pembina (North Dakota)	25,2	1,3
Other Western U.S. points	2,1	0,1
Total Western U.S.	209,8	10,6
Total	1 969,4	100,0
IMPORT DIVERSIONS		
Chicago (Illinois)	505,5	23,9
Detroit (Michigan)	402,7	19,0
New-York (New-York)	221,7	10,5
Ogdensburg (New-York)	221,5	10,5
Milwaukee (Wisconsin)	209,1	9,9
Buffalo (New-York)	167,5	7,9
Other Eastern U.S. points	269,6	12,8
Total Eastern U.S.	1 997,6	94,3
Seattle (Washington)	94,2	4,4
Other Western U.S. points	26,3	1,2
Total Western U.S.	120,6	5,7
Total	2 118,2	100,0

Note: Figures having been rounded, their sum may not correspond to totals.

* These points do not necessarily correspond to American true origin and destination of trade diverted through Canadian ports, as it is explained in the text.

Source: Canadian Transport Commission, Research Branch, based on U.S. Bureau of the Census data.

TABLE 3.13

BREAKDOWN OF AMERICAN TRADE
DIVERTED THROUGH CANADIAN PORTS
1982
(MILLIONS OF AMERICAN DOLLARS)

	EXPORT TRADE		IMPORT TRADE	
	Value	(%)	Value	(%)
Food Products	147,5	7,5	96,5	4,6
Beverages and Tobacco	1,5	0,1	142,3	6,7
Raw Materials	229,2	11,6	55,7	2,6
Mineral Fuels, Lubricants and Related Products	20,9	1,1	0,6	NS
Oils and Greases	0,9	NS	0,9	NS
Chemicals	211,6	10,7	332,3	15,7
Manufactured Goods	212,4	10,8	433,6	20,5
Machinery and Equipment	669,0	34,0	582,2	27,5
Automobiles	220,0	11,2	221,7	10,5
Finished Products	256,4	13,0	248,6	11,7
Other	NS	NS	3,8	0,2
Total	1 969,4	100,0	2 118,2	100,0

NS: Non significant data

Source: Canadian Transport Commission, Research Branch, based on U.S. Bureau of the Census data.

FOOTNOTES

1 CTC, Research Branch,"Canadian Overseas Exports of General Cargo and Port Activity in Eastern Canada", Chapter 6, pp. 51-66, Research Report No. 1984/05F.

2 See, inter alia, the following articles: Port of Seattle Negotiates Train Deal with BN, in The Journal of Commerce, Section B, page 11, February 14, 1985 issue; Classic Confrontation -Predicted in Oakland Port, February 8, 1985 issue of The Journal of Commerce; Seattle's Intermodal Rail Plan Shakes West Coast Shipping and US Ports and Railroads Develop Intermodal Capability in Fairplay, November 22, 1984; Load Centre Concept Promises Shake-up for Container Ports, in Fairplay, October 27, 1983, pages 60-61 and also, "U.S. Imports Via Minibridge - 1981-1983" published by U.S. Department of Transportation, Maritime Administration, September 1984.

3 Ontario is the major inland market for port activity in Saint John. See CTC, op. cit., Chapter 8.

4 As reported in Lloyd's Shipping Economist of April, 1985 (Vol. 7, No. 4, pages 18-20), "Microbridge traffic from the Far East via US West Coast ports to the east coast market is particularly significant. In 1983 ... (this traffic) represents 29.3% of total Far East liner imports, bound for the East Coast market, compared with 14.8% in 1976 - an increase of 14.5%."

5 Some cases, including that of France, the United Kingdom and the Netherlands, show that Western American ports might handle significant portions of diverted Canadian cargo involving European countries. This somewhat surprising observation can, however, be explained by the fact that because diversion of this type of traffic via the American East Coast is small, the importance of such flows via the West appears all the more significant. The vast majority of Canadian trade transactions with European countries takes place directly via Canadian ports. Moreover, as shown below, American traffic diversion via Canada primarily affects European countries and 90% of that which is diverted is routed via Eastern Canadian ports.

6 The major crude materials are: leather, hides and pelts, metallic minerals and scrap, crude textile fibres and pulp and paper waste.

7 The previous section discussed American ports loading and unloading Canadian traffic. The nature of the data is such that no similar description of Canadian ports loading and unloading American traffic can be supplied. This limitation means that data must be presented in terms of American customs districts. The customs district clearing exports corresponds to the U.S. point of exit of U.S. overseas traffic routed via Canada or, more specifically, the American customs office where exports are cleared before entering Canada. Thus, they correspond to American points of passage into Canada. The customs office clearing

imports corresponds to the farthest known inland destination. This point is not necessarily the U.S. point of entry but rather the inland customs office clearing imports into the United States. Despite the fact that these districts do not permit identification of the commodity route as precisely as might be desired, the customs districts clearing imports do provide a satisfactory indication of American zones of destination for imports diverted via Canada.

Chapter 4

SOME HIGHLIGHTS

From the foregoing, and recognizing that it compresses information contained in numerous pages of research reports, it is clear that scores of points might be put forward as highlights. The choice of points and their order would differ greatly depending on whether their selection was being made by Canadians or Americans, shipper interests, carrier interests or port interests, politicians, policy makers or lobby groups, and other. Points the author believes to be essential in a short list are:

(1) The growing pattern of routing overseas cargo through each other's ports is, for Canada and the United States, evidence of the diminishing importance of the international boundary between them in the eyes of a liner shipping industry, now increasingly applying an organizational approach that emphasizes intermodal transport services. It entails more than a simply matter of the transborder overlap of port hinterlands and is rather a continentalization of container transport networks which themselves flow from liner vessel itineraries, based largely on consideration of North America as a single market. There are strong market forces that have contributed to growth in diversion and which form part of the new competitive reality for North American overseas trade.

(2) The impact and importance of diversion is obviously different for both countries. Whereas the value of American two-way trade via Canadian ports accounts for less than 1.5% of total U.S. overseas trade, the proportion of Canadian overseas trade through U.S. ports is considerably higher: 8% of all Canadian overseas exports and 26% of all Canadian overseas imports.

(3) Absolute figures reveal a similar picture: in 1982, for example, some six billions US dollars worth of Canadian overseas exports and imports passed through U.S. ports while slightly over four billions US dollars worth of American overseas trade was via Canadian ports.

(4) In respect of specific ports, it is clear that in 1984 one quarter of the container traffic moving through Montréal, Halifax and Saint John combined was U.S. diverted cargo. On the other hand, in 1982, of the total tonnage of liner cargo handled in the port of New York some 3.6% was Canadian trade: 7% of its outbound liner cargo originated in Canada and 1.7% of its inbound liner cargo was destined for Canada. On the west coast barely 3% of the container traffic handled by the port of Vancouver was American traffic, while almost 13% of the total tonnage of line cargo handled at Seattle was Canadian trade: some 17% of all inbound Seattle liner cargo was Canadian and 9% of all its outbound liner cargo was originated from Canada.

(5) The overall diversion pattern shows two distinct and important characteristics. First, for Canada, the diverted traffic consists largely of trade with Far Eastern countries and is predominantly handled at American Pacific ports, particularly Seattle and to a lesser extent - but increasingly - at some Californian ports. Second, most United States diverted traffic essentially originates and terminates in Western European countries and passes through Canadian East coast ports.

(6) An analysis of the major Canadian traffic handled through the ports of Seattle and New York, which together represent nearly 75% of total Canadian diverted trade, reveals that there is a relatively small number of trading partner countries and also a relatively small number of commodities which account for a large proportion of total diverted trade. This concentration of trading partner countries and commodities suggests that further research and any policy development work related to this matter should focus on these countries and commodities.

Appendix 1

Text of Amendments Proposed by Senator Inouye

January 8, 1985

Appendix 1

Amendments proposed by Senator Inouye, January 8, 1985, before the Committee on Commerce, Science and Transportation:

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled, That the Shipping Act, 1916, as amended (46 App. U.S.C. 801 et seq.) is amended by adding the following new paragraph between the first and second paragraphs of section 1 thereof:

"The term 'common carrier by water in foreign commerce' includes a common carrier engaged in the ocean transportation of property originating in or destined to a United States point by way of a port in a nation contiguous to the United States and that--

"(1) advertises, solicits, or arranges, directly or through an agent, within the United States, for such transportation; and

"(2) engages, directly or through an agent, in the transportation of such property between a point within the United States and a port in a nation contiguous to the United States.".

Sec. 2. Each common carrier included within the meaning of the term "common carrier by water in foreign commerce" by virtue of this Act that is in operation on the date of enactment of this Act shall initially file its tariff or tariffs with the Federal Maritime Commission in accordance with section 8 of the Shipping Act of 1984 (46 App. U.S.C. 1707), within ninety days after the date of enactment of this Act. Failure to file within this period is a violation of section 8 of the Shipping Act of 1984. If timely filed, these tariffs become effective on the date filed. If not timely filed, the tariffs become effective thirty days after the date filed.

Sec. 3. (a) Notwithstanding any other provision of law, no common carrier included within the meaning of the term "common carrier by water in foreign commerce" under the Shipping Act, 1916, shall be required in any

tariff filed with the Federal Maritime Commission to state separately or otherwise reveal in such tariff the portion of such tariff attributable to transportation between the point of origin or final destination in the United States of the property transported and the United States port or the port in a nation contiguous to the United States by way of which such property is transported.

(b) Nothing in this Act or the amendments made by this Act shall be construed to require any common carrier by water in foreign commerce, as defined under section 1 of the Shipping Act, 1916 (46 U.S.C. 1801), to reveal any information with respect to transportation of any property between a point of origin or final destination in the United States and a United States port or a port in a nation contiguous with the United States, except insofar as the costs of such transportation comprise an undifferentiated portion of the whole amount of any tariff required to be filed under section 8 of the Shipping Act of 1984 (46 App. U.S.C. 1707).

(c) Nothing in this Act or the amendments made by this Act shall be construed to extend to the Federal Maritime Commission any jurisdiction over or authority to regulate rail carriers.

Appendix 2

Photocopies of letters from the Canadian Embassy in Washington concerning American bill H.R. 3637 and from the Canada-United States Inter-Parliamentary Group concerning American bill S. 2414.

Taken from:

"Canadian Cargo Diversion Act", Hearing before the Subcommittee on Commerce, Transportation and Tourism of the Committee on Energy and Commerce House of Representatives, Ninety-Seventh Congress, March 25, 1982, Serial No. 97-150.

and

"Canadian Cargo Diversion", Hearing before the Subcommittee on Merchant Marine of the Committee on Commerce, Science, and Transportation, United States Senate, Ninety-Seventh Congress, May 25, 1982, Serial No. 97-121.

Canadian Embassy Ambassade du Canada

Note No. 491

The Embassy of Canada presents its compliments to the Department of State and has the honour to refer to the Embassy's Note No. 257 of June 10, 1981 and to proposed legislation being considered as Bill H.R. 3637 in the House of Representatives of the United States of America in Congress.

The Embassy has the further honour to inform the Department that recent amendments to the proposed legislation have been examined by the Government of Canada in light of the concerns expressed in the Embassy's earlier note. The Government of Canada continues to have serious concerns that Bill H.R.3637 will have the effect of purporting to regulate some aspects of Canadian maritime trade and ocean carriage between Canada and third countries. The Bill, as drafted at present, would, under certain circumstances consider Canadian and third country carriers operating between Canadian ports and third countries as engaged in the foreign commerce of the United States and the Bill would extend the jurisdiction of the Federal Maritime Commission to such carriers and hence to the terms of carriage they offer to their customers.

The Government of Canada recognizes that Bill H.R.3637 prescribes certain conditions that must be met before the Shipping Act,1916, would become operative. These conditions relate to circumstances in which a Canadian carrier, directly or through an agent, advertises and arranges for a shipment within the United States and engages to transport the property from a point within the United States to a Canadian port. The Government of Canada clearly recognizes that the Government of the United States of America has jurisdiction to regulate the various modes of transportation of property in

.../2

the United States segment of a transborder movement of such goods. The Government of Canada does not believe that the United States segment of a transborder movement of property and undoubted United States jurisdiction over that movement justify the assertion of jurisdiction over Canadian and third country ocean carriers operating between Canadian ports and third countries. In the opinion of the Government of Canada the assertion of such jurisdiction implies an extra-territorial effect to United States domestic legislation that does not recognize the paramountcy of Canadian law and policy over the movement of property from Canadian ports to third countries.

The Embassy has the further honour to remind the Department of the points made in its earlier note concerning the inconsistency of Bill H.R.3637 with established principles of international trade and maritime practices. The Canadian Government continues to believe that shippers in both Canada and the United States benefit from the efficient and cost-effective transportation systems which entail the carriage of containers through the ports of each other to and from third countries, and that regulatory or legislative measures aimed at impeding this efficient movement of goods would be to the detriment of the trade of both countries.

The Embassy wishes to conclude by requesting that the Department of State make the above views known to the House of Representatives and to recommend that Bill H.R.3637, even as amended, not be enacted.

The Embassy avails itself of this opportunity to renew to the Department of State the assurances of its highest consideration.

Washington, D.C.
September 11,1981

Canadian Embassy · Ambassade du Canada WASHINGTON

CANADA-UNITED STATES INTER-PARLIAMENTARY GROUP—GROUPE INTER-PARLEMENTAIRE CANADA-ETATS-UNIS,

June 15,1982.

Hon. SLADE GORTON,
U.S. Senate,
Washington, D.C.

DEAR SENATOR GORTON: In view of the fact that you were a delegate to the last meeting of the Canada-United States Inter-Parliamentary Group in Key Largo, you will be interested in the attached letter we sent to Rep. Dante Fascell. This follows a procedure established by the Group for warning legislators on the other side of possible legislation which could erupt into bilateral problems.

In this case, HR 3637 respecting cargo diversion on the east coast also has a relevance to the shipments of cargo through Seattle. We understand there is now a Senate version of the bill.

Yours Sincerely,

IAN WATSON, MP,
Co-Chairman, Canadian Section.
HENRY D. HICKS,
Co-Chairman, Canadian Section.

Enclosure.

CANADA-UNITED STATES INTER-PARLIAMENTARY GROUP—GROUPE INTER-PARLEMENTAIR CANADA-ETATS-UNIS,

June 15, 1982.

Hon. DANTE B. FASCELL,
Co-Chairman, Canada-United States, Inter-Parliamentary Group, U.S. Section, Chairman, Subcommittee on International, Operations of the House Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, Washington, D.C.

DEAR DANTE: As Canadian co-chairman of the Canada-United States Inter-Parliamentary Group, we would like to draw your attention to a bill which has been reported out of both the House Committee on Merchant Marine and Fisheries and the House Committee on Energy and Commerce and is due to be debated on the floor of the House. Mindful of the Group's established procedure for warning the other side of bilateral problem areas which could erupt, we wish to alert you to the Canadian concern over this bill.

In our view, the bill, HR 3637, amending the U.S.D Shipping Act of 1916 with respect to the definition of "common carriers engaged in foreign commerce to and from the United States" will have the effect of imposing restrictive and unreasonable regulations on trade between Canadian and third country ports. Further, we consider that it reflects a U.S. regional interest which fails to take into account the relative balance in cargo movements which become evident if the overall picture is examined.

The focus of Canadian concern is that the bill would extend the jurisdiction of the Federal Maritime Commission (FMC), a regulatory agency established by and responsible to Congress, to commom carriers operating from such ports as Montreal. It would require them to file with the FMC tariffs showing all rates and charges for transportation of cargo to and from United States ports and foreign ports and also to file any changes in such rates. It gives the FMC the authority to disapprove a rate if it finds it to be unreasonablly high or low.

The impetus for the measure appears to have come from U.S. east coast ports which have complained they are losing traffic from cargo diverted by competing systems using the port of Montreal. The primary company involved is Cast North America Ltd. Under the Cast system, cargo is picked up in the United States, transported by rail or truck to Montreal and shipped overseas on a Cast vessel. The company offers a door-to-door containerized freight system between the U.S. and European points with a single rate quoted for the whole operation and a remarkably simplified documentation procedure. Cast has built up an efficient intermodal network of ship, rail and truck connections with specially built flatcars and truck chassis. It has been able to offer competitively low rates due to the use of unique combined bulk/container ships. It utilizes the very well equipped terminals in Montreal and Antwerp. Mainly as a result of Cast's favourable rates and in steamlined system that has been, in the east, in the past several years, a significant shift in U.S. origin or destination cargo from U.S. east coast ports to Montreal as U.S. mid-west shippers seize thai cost-effective system for reaching export markets in Europe.

Under the present Shipping Act as interpreted by the courts, the FMC has had until now no jurisdiction over the ocean segment of this intermodal type of cargo shipment. H.R. 3637 would require that Cast and similar carriers file their rates with the FMC and be subject for their operations out of Montreal to the other provisions of the Shipping Act in the same extent as carriers operating out of U.S. ports.

Canada views this as an attempt to regulate a part of its maritime trade between Canada and third countries. We would like to draw to you attention the diplomatic note which the Canadian government has sent Washington arguing that this legislation would contribute to an attempt by the United States "to exercise unacceptable extra-territorial jurisdiction". (See Appendix A) We would also like to draw to your attention the fact that the U.S. Department of State examined the bill and stated to the Committee that Canadian objections in regard to its extra-territoriality implications are justified under accepted principles of international law.

It appears to Canadians that in responding to complaints from one region of the United States, the supporters of this bill have failed to see the overall pattern in respect to cargo movements of the countries. A significant amount of containers of Canadian origin and destination are carried through U.S. ports, especially Seattle, on the west coast. While it is true that in recent years there has been some shift of U.S. cargo movements from the U.S. east coast ports to Canadian east coast ports, overall there has been a relative balance due to the large quaniity of Canadian cargo carried through the U.S. west coast ports. Looking at the whole picture one observes that there appears to be a strong geographic as well as an economic arguement for the use of Montreal on the east coast and Seattle on the west coast which may result in the most efficient trade flows benefitting the exports of both countries. To disturb this pattern by disruptive regulatory measures by the United States which might lead to reciprocal actions by Canada would not be in the interest of either country.

Finally, both countries may be affected by the fact that competition may be lessened by this legislation. U.S. law now permits the grouping of carriers into shipping conferences and authorizes them to fix rates but it does so in the knowledge that competition from non-conference carriers will keep the shipping conferences from unfair cartel-type rates. Neither the U.S. nor Canadian exporters or consumers would benefit if the large shipping conferences serving the North Atlantic ports are able to exercise unchecked market power once this competitive check is removed. In strongly opposing enactment of the bill, the U.S. Department of Justice has already pointed out that the FMC would be empowered by this bill to disapprove rates through Canadian ports on the ground that they are discriminatory, or so high or so low as to be detrimental to U.S. commerce. It concluded that "such action would remove a competitive check on the power of North Atlantic Conferences".

We bring to your attention the Canadian concern in respect to this bill in the hope that when the bill comes for debate on the floor of the House you might convey to participants why Canada opposes a measure which could put an unfortunate and unnecessary strain on the bilateral relationship.

Yours Sincerely,

IAN WATSON, M.P.,
Co Chairman, Canadian Section
HENRY D. HICKS,
Co-Chairman, Canadian Section

WORKING PAPER · DOCUMENT DE TRAVAIL

Canadian Transport Commission
Research Branch

Commission canadienne des transports
Direction de la recherche

Le détournement des commerces outre-mer canadiens et américains

Une synthèse

DT 20-85-17

Canada

LE DÉTOURNEMENT DES COMMERCES OUTRE-MER CANADIENS ET AMÉRICAINS - UNE SYNTHÈSE

préparé par
Michel Archambault

COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS
Direction de la recherche
Analyse des industries de transport
Octobre 1985

Premier tirage, octobre 1985

Deuxième tirage, février 1986

Troisième tirage, mai 1986

Commission canadienne des transports
15, rue Eddy, 15e ét., Ottawa-Hull K1A 0N9

©Droits de la Couronne réservés, 1985
(Commission canadienne des transports)
Citations et reproductions partielles
permises avec reconnaissance de la source.

Imprimé au Canada

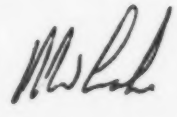
Commission canadienne des transports | Canadian Transport Commission

Avant-propos

Cette étude présente, sous forme de synthèse, des informations jusqu'ici non publiées sur les acheminements des commerces outre-mer canadiens et américains via des ports non nationaux et généralement désignés comme des détournements de trafics. Une perspective analytique est également proposée à la base des développements récents au niveau de l'offre des services de transport international et autres facteurs dominants qui caractérisent l'établissement des réseaux de distribution des marchandises en Amérique du Nord.

Les lecteurs ayant un intérêt marqué en la matière sont conviés à prendre, également, connaissance des études sur lesquelles celle-ci repose en grande partie. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles de la Commission canadienne des transports.

Le Directeur exécutif de
la Direction de la recherche



R.W. Lake

Octobre, 1985

Canada

Remerciements

L'auteur désire remercier tout particulièrement Monsieur Burton F. Kelso, Directeur de l'analyse des industries de transport, pour ses remarques précieuses sur les versions préliminaires de ce rapport et pour son appui continu lors de la préparation de cette étude synthèse. L'auteur tient également à remercier Monsieur Hiroshi Kurasawa, Chef des programmes internationaux, dont les commentaires ont été un apport précieux.

L'analyse et les interprétations présentées dans cette étude demeurent toutefois celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de la Commission canadienne des transports. L'auteur assume la responsabilité des erreurs que pourrait contenir la présente étude.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

Chapitre 1 ENCADREMENT GÉNÉRAL

1.1 Le détournement des trafics et le transport intermodal 3
1.2 Débat américain soulevé par le phénomène des détournements 7
1.3 Développement de l'intermodalisme et nouvel encadrement réglementaire aux États-Unis 10

Chapitre 2 APERÇU GÉNÉRAL DE L'ÉVOLUTION DES TRAFICS DÉTOURNÉS EN AMÉRIQUE DU NORD

2.1 Évolution générale du phénomène 15
2.2 Incidence relative au phénomène au Canada et aux États-Unis 19
2.3 Régions étrangères d'origine et de destination des trafics détournés 22

Chapitre 3 EXAMEN SOMMAIRE DE LA STRUCTURE DES DÉTOURNEMENTS CANADIENS ET AMÉRICAINS

3.1 Détournement outre-mer canadien via les États-Unis
3.1.1 Ports américains impliqués et types de services maritimes 29
3.1.2 Principales destinations et origines outre-mer 33
3.1.3 Composition du commerce canadien détourné aux États-Unis 35
3.1.4 Concentration relative des trafics canadiens détournés 39
3.2 Détournement outre-mer américain via le Canada 43

Chapitre 4 OBSERVATIONS MAJEURES 51

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Trafics maritimes outre-mer de marchandises générales au Canada - 1984	4
Tableau 2	Liste des projets de loi américains vis-à-vis le détournement de trafics américains via les ports canadiens	8
Tableau 2.1	Évolution des trafics de conteneurs objet d'un détournement maritime (1976-1984)	16
Tableau 2.2	Activités portuaires canadiennes et le phénomène des détournements - 1984	18
Tableau 2.3	Évolution des taux de détournement (1978-1982)	20
Tableau 2.4	Évolution de la balance des détournements canadiens et américains (1978-1982)	21
Tableau 2.5	Commerce outre-mer canadien acheminé via les ports américains - Régions de destination (1978-1982)	24
Tableau 2.6	Commerce outre-mer canadien acheminé via les ports américains - Régions de provenance (1978-1982)	25
Tableau 2.7	Groupes de pays de provenance et de destination des trafics détournés vers le Canada et les États-Unis	26
Tableau 3.1	Exportations canadiennes via les États-Unis selon le type de services maritimes et les zones portuaires américaines	30
Tableau 3.2	Importations canadiennes via les États-Unis selon le type de services maritimes et les zones portuaires américaines	30
Tableau 3.3	Principaux ports américains de manutention des trafics canadiens détournés	31
Tableau 3.4	Importance des trafics canadiens manutentionnés aux ports de New York et Seattle	32
Tableau 3.5	Principaux pays de provenance et de destination du commerce canadien via les ports américains	34
Tableau 3.6	Groupes majeurs des exportations canadiennes acheminées via les États-Unis	36
Tableau 3.7	Groupes majeurs des importations canadiennes acheminées via les États-Unis	36

Tableau 3.8	Principales catégories de marchandises canadiennes manutentionnées à des ports américains	38
Tableau 3.9	Concentration des pays outre-mer et des produits canadiens manutentionnés au port de Seattle	40
Tableau 3.10	Concentration des pays outre-mer et des produits canadiens manutentionnés au port de New York	41
Tableau 3.11	Principaux pays de destination et d'origine des trafics américains manutentionnés au Canada	45
Tableau 3.12	Lieux intérieurs américains des détournements américains expédiés via le Canada	46
Tableau 3.13	Composition des trafics américains détournés via des ports canadiens	47
Annexe 1	Texte des amendements proposés par le Sénateur Inouye au "Committee on Commerce - Science and Transportation" du Congrès américain.	55
Annexe 2	Photocopies des lettres de l'Ambassade du Canada à Washington et du Groupe inter-parlementaire Canada-États-Unis, concernant les projets de loi H.R. 3637 et S. 2414.	59

INTRODUCTION

Le présent document repose en grande partie sur quatre études récemment complétées au sein de la Direction de la Recherche de la Commission canadienne des transports. Ces études, disponibles sur demande, sont: (1) le document de travail "Acheminement en territoire américain du commerce outre-mer canadien à l'exportation", DT 20-84-19, septembre 1984, (2) un Rapport de recherche prêt à paraître sous le titre de "Acheminements trans-frontaliers des commerces outre-mer canadiens et américains "Rapport N° 1985/04, (3) le Rapport de recherche "Les exportations canadiennes outre-mer de marchandises générales et l'activité portuaire de l'est du Canada", N° 1984/05, juillet 1983 et un document à paraître sous le titre de "Recueil statistique sur le commerce outre-mer canadien manutentionné à des port américains - Données de 1982", juillet 1985.

Le phénomène des détournements de trafics entre les ports canadiens et américains suscite, depuis maintenant près de dix ans, une attention particulière des deux côtés de la frontière. Du côté américain, le débat a conduit en la proposition de divers projets de loi, dont l'objectif commun et principal vise à obliger les transporteurs maritimes desservant les ports de nations contiguës aux États-Unis et acheminant des marchandises d'origines ou de destinations américaines, à déposer leurs tarifs auprès de la "Federal Maritime Commission". Le Canada a manifesté son objection à ces projets de loi américaine en raison, entre autres, qu'ils impliqueraient une extra-territorialité de la juridiction américaine en ce domaine.

En plus de présenter des données détaillées sur le phénomène des détournements, ce rapport soulève également l'importance de certains développements récents au niveau de l'offre des services de transport international et du nouvel encadrement réglementaire des transports aux États-Unis, qui pourraient dans le contexte des détournements se traduire en une modification des réseaux actuels de distribution des marchandises en Amérique du Nord.

L'importance du phénomène des détournements dans le contexte actuel nord américain ne peut être négligée. Il est espéré que le présent document de même que les études sur lesquelles le présent rapport repose puissent contribuer au développement d'une conscience canadienne à l'égard de ce phénomène et servir comme référence de base pour l'élaboration de politiques appropriées à ce sujet.

Chapitre 1

ENCADREMENT GÉNÉRAL

L'objet du présent chapitre est de présenter quelques éléments de référence sur l'environnement dynamique à l'intérieur duquel le phénomène des détournements de trafic en Amérique du Nord évolue continuellement. Il convient de souligner que dans le cadre de ce document, les expressions "détournements" et "trafics détournés" sont uniquement utilisées, sans jugement de valeur mais par simplicité, pour qualifier un acheminement de marchandises destinées outre-mer via les ports d'un pays contigu. Plus particulièrement, la première section vise à intégrer le phénomène des détournements dans une perspective plus globale des développements survenus dans l'offre des services de transport international. La deuxième section résume le débat américain concernant l'ampleur des trafics de ce pays expédiés outre-mer via des ports canadiens (débat qui dure depuis maintenant près de huit ans). Finalement, la troisième section décrit certains développements récents, tant au niveau organisationnel du transport par conteneur qu'au niveau de l'encadrement réglemencaire des transports aux États-Unis, qui pourraient avoir une incidence sur l'orientation actuelle des flux de marchandises composant les commerces outre-mer du Canada et des États-Unis.

1.1 Le détournement des trafics et le transport intermodal

En matière de commerce maritime international, l'acheminement de marchandises vers les ports d'un pays qui n'est ni le pays d'origine première des marchandises, ni le pays de destination finale, alors que ces ports auraient pu être nationaux, est habituellement défini comme un trafic détourné. Il va de soit que le phénomène de trafic détourné n'apparaît que dans le cadre des commerces outre-mer et qu'il s'observe, dans le contexte des acheminements maritimes, lorsque les ports de différents pays se trouvent en situation potentiellement concurrentielle. L'étude du phénomène des

TABLEAU 1

TRAFICS MARITIMES OUTRE-MER
DE MARCHANDISES GÉNÉRALES AU CANADA
(MILLIONS DE TONNES ET POURCENTAGE)
1982

TYPES DE SERVICES MARITIMES	MARCHANDISES GÉNÉRALES						ENSEMBLE DES MARCHANDISES GÉNÉRALES		
	Conteneurisées			Non conteneurisées					
	Tonnage	% du tonnage	% des tonnages de ligne	Tonnage	% du tonnage	% des tonnages de ligne	Tonnage	% du tonnage	% des tonnages de ligne
Ligne régulière									
conférence	3,7	(62%)	66%	0,3	(3%)	23%	4,0	(28%)	58%
indépendante	1,9	(32%)	34%	1,0	(12%)	77%	2,9	(20%)	42%
total de ligne	5,6		100%	1,3		100%	6,9		100%
Non-ligne	0,4	(6%)		7,2	(85%)		7,6	(52%)	
Grand total	6,0	(100%)		8,5	(100%)		14,5	(100%)	

Source: Revenu Canada, bandes magnétiques des documents A-6 et des manifestes.

détournements implique donc que l'on doit s'intéresser particulièrement à la distribution et à l'orientation terrestre des marchandises qui seront par la suite des cargaisons maritimes.

Il est généralement reconnu que, précédemment à l'introduction de la conteneurisation, les arrières-pays des différents ports étaient habituellement bien délimités géographiquement. En fait, les contraintes de la distance et du temps d'acheminement des produits comptaient pour une large part des facteurs restrictifs de l'étendue des zones en provenance desquelles les ports recevaient les marchandises destinées à être chargées, ou en direction desquelles les marchandises déchargées étaient acheminées.

Il n'en demeure pas moins qu'un certain degré de compétition a toujours existé entre les ports canadiens et américains. Avant même l'introduction de la conteneurisation, certains trafics du commerce outre-mer des deux pays étaient acheminés via des ports non-nationaux. L'étude de Grace L. Powell (1968) sur les arrières-pays des ports d'Halifax et de Saint John permet en effet de constater qu'en 1957 et 1964, entre 1 % et 2 % du trafic d'Halifax provenaient des États-Unis et qu'au port de Saint John, la part des trafics américains comptait pour près de 5 % des manutentions totales réalisées à ce port.

Toutefois, l'introduction de la conteneurisation, vers la fin des années 1960, favorisa grandement une meilleure coordination et articulation entre les divers modes de transport en raison, principalement, de l'uniformisation de l'unité de chargement que constitue le conteneur. De simple unité de chargement lors de son introduction, le conteneur est devenu une unité de transport utilisée tant pour les acheminements terrestres que maritimes. Les avantages et inconvénients de système d'acheminement par conteneur des produits ont déjà été l'objet de nombreuses présentations dans la littérature maritime. Le point important ici est que l'adoption du conteneur par les compagnies de ligne a induit, de leur part, l'instauration d'une nouvelle offre de services de transport: le transport intermodal. Des données de 1982, présentées au tableau 1 (statistiques actuelles les plus récentes), on constate que 94 % du tonnage des trafics conteneurisés sont

manutentionnés par des compagnies de ligne régulière et que 81 % des activités de ces compagnies sont orientées vers le transport par conteneur (5,6/6,9).

Sans prétendre que la conteneurisation et le transport intermodal soient les facteurs à l'origine du phénomène des détournements, il demeure toutefois un fait indéniable: les développements continus de ce nouveau concept de transport ont accentué l'ampleur de ce phénomène. Les évolutions du système de transport intermodal international impliquent de plus en plus que la compétition s'observe non pas tant au niveau des différents ports, mais plutôt entre les divers circuits de transport intégré.

Les principales raisons de ce changement organisationnel des transporteurs maritimes de ligne sont,

- que les économies d'échelle associées au système de transport par conteneur reposent sur l'existence d'un fort volume des flux de trafic puis,

- que la réduction des coûts par unité de capacité de transport nécessite une rotation rapide des conteneurs aussi bien à terre que dans les ports.

Il convient de souligner que de manière à pouvoir exercer un contrôle sur les coûts et la qualité des services offerts aux chargeurs, localisés en des points intérieurs, il est dans les intérêts commerciaux et économiques des transporteurs de ligne d'offrir un acheminement complet et continue des marchandises. Tel que D. Bluemenhegen[1] le soulevait,

> "... the optimum advantage of the box system can be reaped only by maximum 'penetration', i.e. the further a container load can pass through the distribution system before being broken down into its component packages, the greater the economic benefits will be." (p. 197)

Une implication directe de cette situation est une interdépendance accrue entre les transports intérieurs, le transport maritime international

et les ports. Les ports tendent de plus en plus à être choisis, par les transporteurs, en fonction de leur intégration potentielle et réelle à des réseaux globaux de distribution et de collecte des produits, de manière à ce que le coût total d'acheminement des marchandises, de leur point d'origine à leur point de destination, soit le plus concurrentiel que possible.

1.2 Débat américain suscité par le phénomène des détournements

L'origine du débat américain sur les trafics détournés via le Canada remonte au début des années 1970. Au mois de juin 1972, la compagnie maritime Austasia Container Express (ACE) (filiale de la Austasia Intermodal Lines, Ltd.) a introduit un service de transport continu et direct entre divers points intérieurs du Mid-West des États-Unis et le port de Vancouver, à destination de ports australiens. Une enquête américaine fut alors entreprise pour déterminer si oui ou non, l'ACE était requise de déposer auprès du 'Federal Maritime Commission' (FMC), les tarifs correspondant à cette offre de services intermodaux, tel que le FMC le prétendait. Finalement, le District of Columbia Circuit's déclara que l'ACE n'était pas un transporteur pour compte d'autrui dans le cadre du commerce maritime international, tel que défini par la Partie 1 du Shipping Act de 1916. Ainsi, la compagnie ACE était nullement requise de déposer les tarifs correspondant aux services intermodaux offerts via le port de Vancouver.

Suite à cette décision, de nombreux autres transporteurs ont entrepris d'offrir des services intermodaux à partir de points intérieurs américains à destination de ports canadiens, d'où les produits sont par la suite expédiés vers des pays outre-mer.

En rendant sa décision, le District of Columbia Circuit souligna:

> "We are not unmindful of the remedial purposes of the Shipping Act to prevent discrimination in the shipping industry and to promote healthy competition among carriers. Perhaps companies which operate the type of service provided by ACE and American should be required to file tariffs reflecting the transportation rates they charge. It is not, however, the prorogative of a court or an administrative agency to expand the scope of

Tableau 2

LISTE DES PROJETS DE LOI AMÉRICAINS
VIS-À-VIS LE DÉTOURNEMENT DE TRAFICS AMÉRICAINS VIA DES PORTS CANADIENS

DATE	IDENTIFICATION	RAPPEL
3 mars, 1977 95ième Congrès	S. 887 "Ocean Tariff Reform Act", proposé par le Sénateur Donald Riegle, démocrate du Michigan	Arrêté au "Committee on Commerce, Science and Transportation".
5 avril, 1977 95ième Congrès	H.R. 6034 Titre inconnu, proposé par John Murphy, démocrate de New-York	Arrêté au "Committee on the Merchant Marine and Fisheries".
10 septembre, 1980 96ième Congrès	H.R. 8095 "Great Lakes Maritime Act of 1980" (La section IV du projet concerne le détournement) proposé par T.L. Ashley, démocrate de l'Ohio	Aucune lecture du projet de loi H.R. 8095 n'a pu être faite lors du 96ième Congrès
5 janvier, 1981 97ième Congrès	H.R. 566 Titre inconnu, proposé par M. Roth, délégué du Delaware	Aucune action n'a été entreprise en regard ce projet de loi.
18 juin, 1981 97ième Congrès	H.R. 3637 "Canadian Cargo Diversion Act" proposé par Mario Biaggi, démocrate de New-York	Ce projet de loi passa successivement du "Subcommittee on the Merchant Marine" (18-06-81), à la "House Committee on Merchant Marine and Fisheries (30-12-81) pour finalement être soumis au "Subcommittee on Commerce, Transportation and Tourism of the House Committee on Energy and Commerce" (3-05-82).
21 avril, 1982 97ième Congrès	S. 2414 "Canadian Cargo Diversion" proposé par le Sénateur D.K. Inouye, démocrate d'Hawaii	Une audience a eu lieu le 25-0582 par le "Merchant Marine and Tourism Subcommittee of the Senate Committee on Commerce, Science and Transportation."
1 janvier, 1983 98ième Congrès	S. 205 Titre inconnu, proposé par le Sénateur D.K. Inouye, démocrate d'Hawaii	Le projet est en attente au "Committee on Commerce Commerce, Science and Transportation".
17 février, 1983 98ième Congrès	H.R. 1511 Titre inconnu, proposé par M. Biaggi et M. Mikulski	Projet de loi accepté par la "House Merchant Marine and Fisheries Committee" le 7-06-84 mais le 18-09-84, le projet de loi HR 1511 fut rejeté au Congrès par un vote de 209 contre et de 188 en faveur.
8 janvier, 1985 99ième Congrès	S. 188 Titre inconnu, proposé par D.K. Inouye, d'Hawaii	Le projet a été présenté au "Committee on Commerce, Science and Transportation". Aucune décision n'a encore été prise.

Sources: R. A. Lidinsky et R.E. Hellawer, "American - Canadian Cross - Border Container Traffic: Innovation on Cargo Diversion", dans Journal of Maritime Law and Commerce, Vol. 15, No. 1, Janvier 1984, p. 103-115;

John Le Dico, "NAPA Semi-Annual Meeting Focuses on Computers and 1985 Port Agenda", dans Traffic World, Décembre 17, 1984, page 23;

Congressional Information Bureau, Vol. 89 - No. 5, Janvier 8, 1985, p. 12-14.

> legislation beyond what was originally intended by Congress. Under Section 1 of the Shipping Act as it now reads, and therefore, under Section 18(b) of that Act and Section 536.16(b) of Commission's rules, the Federal Maritime Commission has exceeded its jurisdiction by requiring ACE and American to file tariffs for their intermodal transportation service between Detroit and Australia."[2]

Motivés par l'observation faite par le District of Columbia Circuit que le Congrès américain devrait peut-être exiger que les transporteurs, exploitant des services similaires à ceux de l'ACE, déposent auprès de la Federal Maritime Commission les tarifs intermodaux qu'ils demandent aux chargeurs, divers groupes de pressions ont commencé en 1977 à sensibiliser le Congrès sur le phénomène des détournements (voir tableau 2). L'objectif principal de ces pressions politiques est de soumettre les acheminements outre-mer de trafics américains via des ports canadiens à certaines conditions du Shipping Act de 1916, au même titre que tout acheminement maritime via des ports américains. Cependant, aucun des huit projets de loi proposés entre 1977 et 1983 a reçu l'approbation majoritaire du Congrès. Il convient de souligner toutefois, que l'avant dernier projet de loi (le Bill H.R. 1511) fut rejeté au mois de septembre 1984 par une faible majorité de 21 voix, soit 209 voix contre 188.

Le dernier projet de loi, le Bill S.188, fut proposé par le Sénateur Daniel K. Inouye, démocrate d'Hawaï, le 8 janvier 1985, au "Committee on Commerce, Science and Transportation". Similaire au projet H.R. 1511, le projet de loi S.188 a pour objet, comme l'indiqua M. Inouye lui-même:

> "... is to make certain common carriers by water in foreign commerce subject to the tariff-filing requirements of the Shipping Act of 1984 and to the jurisdiction of the Federal Maritime Commission (FMC). The carriers affected are those that engage in the ocean transportation of property originating in or destined for a U.S. point by way of a port in a nation contiguous to the United States if the carrier advertises or solicits the transportation within the United States. The result of the bill would be to put the described carriers in the same position for purposes of filing tariffs as carriers that move property by way of U.S. ports."[3]

Le texte complet du projet de Loi S.188, tel que proposé par le Sénateur Inouye, est présenté en annexe 1. Le Sénateur Inouye supporta son projet de loi en s'appuyant seulement sur des données statistiques touchant les détournements de trafics américains via le Canada. Cependant, tel que les chapitres à venir le démontreront, un fort volume de trafics canadiens outre-mer est expédié via les ports américains. En effet, si sur la côte Est, le Canada reçoit un volume élevé de trafics américains, sur la côte Ouest, une situation entièrement différente prévaut. Un volume important et croissant de trafics canadiens se trouve manutentionné à des ports américains du Pacifique.

Ainsi, si les partisans et initiateurs des projets de loi américaine sont principalement des représentants des intérêts des ports américains de l'Atlantique Nord, les principaux opposant aux projets se trouvent regroupés en deux groupes. D'une part, il y a les représentants des exportateurs et des importateurs américains du Mid-West des États-Unis qui comptent pour une très large part des trafics américains détournés via le Canada. D'autre part, il y a les représentants des intérêts des ports et de certains transporteurs maritimes de l'Ouest des États-Unis, qui bénéficient d'un volume élevé de trafics en provenance et à destination du Canada.[4]

1.3 Développement de l'intermodalisme et nouvel encadrement réglementaire aux États-Unis

Aujourd'hui, le concept et la technologie du transport intermodal sont de plus en plus intégrés dans les activités des divers transporteurs tant maritimes que ferroviaires et routiers. Deux récents développements organisationnels, l'offre de services maritimes "autour du monde" et l'établissement de centres intérieurs de chargement (Inland load centers), retiennent tout particulièrement l'attention.

L'établissement des services autour du monde implique une utilisation de navires porte-conteneurs de très grande taille, dont la capacité de chargement varie entre les 2 500 et 4 000 unités équivalentes de

vingt pieds (UEV). L'exploitation économique de ces navires, dits de troisième génération, se traduira sans aucun doute en des routes maritimes comprenant un nombre très restreint de ports d'escale. Dans le contexte canadien, parmi les principaux ports à conteneurs seuls les ports d'Halifax, Vancouver et Saint John disposent des voies maritimes d'accès suffisamment profondes pour accueillir de tels navires. L'annonce ou l'intention d'offrir un service autour du monde a déjà été faite par American President Lines, Evergreen Container Lines, US Lines et, conjointement, par Neptune Orient Lines et Orient Overseas Container Lines. Jusqu'à présent, uniquement Neptune Orient Lines et Orient Overseas Container Lines ont clairement indiqué qu'un port canadien sera inclus dans l'itinéraire de leurs services conjoints autour du monde.

La rentabilité financière et économique de ces nouveaux itinéraires maritimes requière un volume élevé du fret conteneurisé. Cette densité des flux constitue un pré-requis essentiel à la réalisation des économies d'échelle, reliées à l'exploitation de ces navires de troisième génération, et pour la minimisation des coûts associés aux divers équipements de manutention des conteneurs, aussi bien aux ports qu'aux points intérieurs de transferts entre les divers modes de transport. Une solution envisagée pour atteindre cette densité de trafics consiste en le développement de réseaux intérieurs de collecte et de distribution des marchandises conteneurisées, dont la pierre angulaire est la mise en place de centres intérieurs de chargement.

Ces centres intérieurs de chargement constituent une partie intégrale d'une nouvelle approche organisationnelle dans la distribution des marchandises et de la tendance marquée des transporteurs maritimes de ligne régulière, à une plus grande participation dans le transport complet et continu du fret conteneurisé. De nombreux services, soit de transport, soit connexes au transport proprement dit, peuvent être offerts à ces centres intérieurs,

> "... as a cargo consolidation and deconsolidation centre, where containers are stuffed or shipped, sorted, packed and transported either to seaports or to inland

> destinations. The terminal may serve as a base for customs clearance. It may also be a warehouse and storage area, or very probably a marshalling yard for containers destinated for various modes of transportation and a variety of destinations."[5]

Les gares intermodales actuelles des deux grandes compagnies ferroviaires canadiennes offrent déjà plusieurs de ces services. De plus, la très grande majorité des points intérieurs de tarification des services intermodaux offerts par les conférences maritimes canadiennes ("through rates") correspondent à des gares ferroviaires intermodales. Pour les transporteurs maritimes, les centres intérieurs de chargement permettent d'assurer un acheminement rapide et efficace des conteneurs, d'où une minimisation du risque d'une congestion au port et, principalement, une possibilité d'accroître leur accessibilité à des marchés intérieurs éloignés.

La coexistence d'économies d'échelle et d'économies fondées sur la densité du trafic reliées à l'établissement de services intermodaux internationaux constitue le facteur incitatif majeur des compagnies maritimes de ligne à offrir des services autour du monde et à favoriser l'établissement de centres intérieurs de chargement.[6] Il apparaît fort probable que les développements actuels et à venir de ces centres intérieurs auront un impact sur l'orientation des flux de marchandises (tant au Canada qu'aux États-Unis), sur les itinéraires maritimes et sur la nature même des arrières-pays desservis par les ports. Une plus grande coordination et intégration des éléments de la chaîne du transport intermodal ne pourra que résulter de cette évolution du transport international de marchandises conteneurisées, guidée par les forces du marché.

Au Canada, les entreprises de transport ont démontré une habilité à pouvoir adopter et intégrer à leurs activités, dès les premières années de l'introduction des conteneurs, l'approche intermodale et ainsi, offrir aux chargeurs canadiens un acheminement continu des marchandises de leurs points d'origine jusqu'à destination. En fait, précédemment au nouvel encadrement réglementaire des transports aux États-Unis, l'approche intermodale était beaucoup plus développée au Canada qu'elle ne pouvait l'être chez nos voisins du Sud. La Loi nationale sur les transports du Canada, établie depuis 1967,

n'interdit pas l'exploitation de compagnies intégrées de transport et, l'utilisation de connaissements directs et d'un tarif unique pour l'acheminement de marchandises impliquant plus d'un mode.

Toutefois, des changements majeurs au niveau de la réglementation des transports aux États-Unis, observés au cours des dernières années, se traduisent en l'émergence de nombreuses entreprises américaines de transport intermodal. À titre d'exemple, le nouveau "Shipping Act of 1984" autorise maintenant les transporteurs maritimes à offrir des tarifs au volume et des services intermodaux intégrés (dits "Service Contracts"). D'autre part, il semble que le développement aux États-Unis de l'intermodalisme soit grandement favorisé par certaines dispositions du Staggers Rail Act of 1980 et de l'Interstate Commerce Act of 1980. Alors que l'Interstate Commerce Act autorise l'Interstate Commerce Commission (ICC) "... to exempt from rate regulation a person, a class of persons or transaction or service when the ICC finds that regulation ... is not need to protect shippers from the abuse of market power"; le Staggers Rail Act "... expanded the ICC's power to exempt where transportation is provided by a rail carrier as a part of continuous intermodal movement".[7]

L'accessibilité à des taux contractuels confidentiels en regard des transports terrestres aux États-Unis, combinées à la possibilité d'une offre de services intermodaux et d'une tarification correspondante par les transporteurs maritimes ne pourront que favoriser le développement de nouveaux circuits intégrés de distribution des marchandises. Ainsi il est important d'observer l'évolution et les tendances que le nouvel encadrement réglementaire américain pourra avoir en territoire américain. Étant donné la proximité des centres canadiens d'activités économiques par rapport à ceux des États-Unis et d'autre part, l'importance actuelle des flux de trafics outre-mer via les ports des deux pays, il est vraisemblable que le nouvel encadrement réglementaire américain dans les transports aura des incidences au Canada.

RENVOIS

[1] D. Blumenhagen, "Containerization and Hinterland Traffic", dans le Maritime Policy and Management, Vol. 8, n° 3, p. 197-206, 1981.

[2] Tiré de "American-Canadien Cross Border Container Traffic: Innovation or Cargo Diversion", de R.N. Lidinsky et R.E. Hellauer dans le Journal of Maritime Law and Commerce, Vol. 15, n° 1, Janvier 1984, p. 109.

[3] Congressional Information Bureau, Vol. 89, n° 5, 8 janvier 1985, p. 12.

[4] Voir entre autres, le rapport d'audience sur le projet de loi H.R. 3637, "Canadian Cargo Diversion Act", n° 97-150, 25 mars 1982.

[5] Y. Hayut, "Inland container terminal - function and rationale", dans Maritime Policy and Management, Vol. 7, n° 4, 1980 p. 283.

[6] Voir sur les avantages et incidences économiques des centres intérieurs de chargement les articles déjà cités de Y. Hayut (1980) et D. Blumenhagen (1981) puis, "Liner Shipping priorities in a changing environment", présenté par H.M. Romoff à la conférence du CTRF, tenue à Toronto le 29 mai 1985 et "North American Trade Diversion: A new perspective", présenté également au CTRF de 1985 par Michel Archambault et reproduit dans les Proceedings.

[7] Inquiry into effects in Canada of U.S. Rail Deregulation Juin 1985, Commission canadienne des transports, Comité des transports par chemin de fer, page 7.

Chapitre 2

APERÇU GÉNÉRAL DE L'ÉVOLUTION DES TRAFICS DÉTOURNÉS EN AMÉRIQUE DU NORD

Ce chapitre a pour but d'identifier les tendances générales du phénomène des détournements et ainsi, de faire ressortir les traits dominants de l'évolution des détournements de trafics outre-mer canadiens et américains.

2.1 Évolution générale du phénomène

La seule source connue de données statistiques canadiennes qui puisse permettre une description simultanée du phénomène des détournements canadiens et américains et d'autre part, une observation du phénomène sur plusieurs années, est le rapport trimestriel de Revenu Canada (Douanes et Accise). Les données statistiques de Revenu Canada permettent de décrire adéquatement les tendances générales du phénomène toutefois, tel qu'explicité à la section prochaine, elles demeurent d'une utilisation restreinte en vue d'une analyse détaillée du phénomène des détournements. Ces données, exprimées en unités équivalentes de vingt pieds et couvrant la période 1976-1984, sont présentées au tableau 2.1.

Un bref examen des statistiques sur les flux de conteneurs manutentionnés, à des ports non-nationaux, permet de dégager une évolution distinctive du phénomène dans les deux pays. Considérant en premier le commerce outre-mer canadien, acheminé via les ports américains, on note que

1) l'ampleur des détournements est nettement plus marqué sur la côte du Pacifique et en particulier, à l'égard de notre commerce à l'importation;

Tableau 2.1

ÉVOLUTION DES TRAFICS DE CONTENEURS OBJET D'UN DÉTOURNEMENT MARITIME
1976-1984
(millier de UEV*)

	Flux de conteneurs canadiens via des ports américains					
	Ports de la côte Atlantique et du Golfe			Ports de la côte Pacifique		
Année	Exportation	Importation	Total	Exportation	Importation	Total
1976	20,9	27,9	48,8	6,6	28,5	35,1
1977	29,5	23,2	52,7	11,7	29,4	41,1
1978	23,8	21,7	45,7	15,6	33,2	48,8
1979	26,3	20,0	46,3	15,6	33,9	49,5
1980	26,3	18,5	44,8	18,4	38,3	56,7
1981	22,7	15,5	38,2	13,2	40,5	53,7
1982	27,5	18,5	46,1	13,4	41,0	54,4
1983	21,0	19,7	40,7	16,1	47,4	63,5
1984	15,7	22,2	37,9	24,4	55,2	79,6

	Flux de conteneurs américains via des ports canadiens					
	Ports du Saint-Laurent et de la côte Atlantique			Ports de la côte Pacifique		
Année	Exportation	Importation	Total	Exportation	Importation	Total
1976	22,3	27,6	49,9	1,2	0,3	1,4
1977	32,4	47,3	79,7	1,4	2,3	3,7
1978	40,3	51,8	92,2	1,0	0,4	1,4
1979	47,9	56,4	104,4	0,9	0,2	1,1
1980	53,1	52,7	105,8	0,9	0,2	1,1
1981	57,1	68,9	126,0	1,1	0,6	1,7
1982	45,5	53,8	99,2	0,9	0,1	1,0
1983	50,9	69,8	120,8	0,6	1,0	1,6
1984	63,8	82,8	146,6	1,5	1,8	3,3

* "UEV" signifie unité équivalente de vingt pieds.
Les chiffres ayant été arrondis, la somme des composantes peut ne pas correspondre exactement aux totaux.
Source: Revenu Canada (Douanes et Accise).

2) il n'en demeure pas moins, aussi bien à l'importation qu'à l'exportation, que l'importance du phénomène n'a cessé de croître en défaveur des ports canadiens de l'Ouest, et

3) en regard de la côte Atlantique, une évolution différente semble se dégager: alors que les exportations canadiennes détournées via les ports de l'Est américains montrent une tendance à la baisse, le volume des importations canadiennes manutentionnées à ces ports américains s'est accru en 1984, après une relative stabilité observée entre les années 1979 et 1983.

Quant à la situation du commerce outre-mer américain manutentionné à des ports canadiens, on observe que

1) l'essentiel des trafics américains détournés via le Canada, le sont vers les ports de la côte Est canadienne;

2) les ports de l'Est canadien accentuent d'année en année leur pénétration en territoire américain: le nombre de conteneurs en provenance ou à destination des États-Unis n'a cessé de croître depuis 1976, à l'exception de 1982 (année de la récession mondiale) et

3) l'habilité des ports canadiens, à pouvoir capter un volume croissant de trafics américains, semble être plus marquée vis-à-vis les trafics à l'importation.

Ces données statistiques sur les flux de conteneurs détournés soulèvent deux questions importantes, en termes d'activités portuaires. Premièrement, quelle est l'importance relative des trafics outre-mer

Tableau 2.2

ACTIVITÉS PORTUAIRES CANADIENNES
ET LE PHÉNOMÈNE DES DÉTOURNEMENTS
(000 de UEV)*
1984

	PORTS DE L'EST**		PORTS DE L'OUEST***		TOTAL
Trafic strictement canadien au Canada					
(1) Nombre de conteneurs	468,6	(76,2)	114,1	(97,2)	582,7
Trafic américain à des ports canadiens					
(2) Nombre de conteneurs	146,6	(23,8)	3,3	(2,8)	149,9
Trafic total de conteneurs aux ports canadiens					
(3) Nombre de conteneurs	615,2	(100)	117,4	(100)	732,6
Trafic canadien à des ports américains					
(4) Nombre de conteneurs	37,9		79,6		117,5
Proportion du trafic conteneurisé canadien échappant aux ports canadiens (4)/((1)+(4))					
(5) En pourcentage	7,5%		41,1%		16,8%

* UEV = Unité équivalente de vingt pieds

** Ports de Montréal, Halifax et Saint John

*** Port de Vancouver

Source: Données brutes de Ports Canada et de Revenu Canada (Douanes et Accise)

américains de conteneurs pour les ports canadiens? Deuxièmement, quelle proportion des trafics canadiens de conteneurs échappent à l'activité portuaire canadienne?

Tel qu'attendue (tableau 2.2) une situation entièrement différente prévaut aux ports de l'Est canadien (Montréal, Halifax et Saint John) par rapport aux ports de l'Ouest (Vancouver). En 1984, près du quart des trafics outre-mer conteneurisés manutentionnés aux ports de Montréal, Halifax et Saint John (pris globalement) se composaient de trafics outre-mer américains; tandis que le commerce outre-mer américain ne comptait que pour à peine 3 % des manutentions totales de conteneurs au port de Vancouver. Quant aux trafics canadiens échappant à nos ports, les ports américains du Pacifique drainaient un peu plus de 40 % du marché canadien de conteneurs de l'Ouest, essentiellement au détriment du port de Vancouver, alors que les ports canadiens de l'Est perdaient, toujours pour l'année 1984, environ 8 % de leur marché canadien de conteneurs à la faveur des ports américains de la côte Atlantique et du Golfe.

2.2 Incidence relative du phénomène au Canada et aux États-Unis

Les données de Revenu Canada, transmises en unités équivalentes de vingt pieds, demeurent tout de même d'une utilisation restreinte. Aucune information n'est disponible sur l'origine et la destination des trafics, la nature des produits impliqués, les tonnages et leur valeur ou encore, les ports américains de manutention. Une autre source de statistiques a dû être recherchée pour combler ces lacunes.[1] Les documents statistiques américains produits par le Bureau de la Statistique des États-Unis ont été retenus.[2] Cette source de données permet une description détaillée du phénomène, en unités monétaires, tant en regard des détournements canadiens qu'américains et porte strictement sur les mouvements maritimes outre-mer de marchandises. Les données obtenues ne couvrent que la période 1978-1982. Ainsi l'ensemble des données statistiques présentées dans les sections à venir proviennent de la principale source de statistiques des États-Unis et sont exprimées en unités monétaires des États-Unis.

Précédemment à une présentation détaillée, il est pertinent d'établir l'incidence relative du phénomène au niveau des deux pays. À cet effet, le calcul du taux de détournement constitue un indicateur simple pour évaluer cette incidence relative. Le taux de détournement représente, pour un pays donné, la proportion de son commerce outre-mer qui est manutentionné aux ports d'un autre pays voisin, par rapport à la totalité de ses échanges commerciaux outre-mer. Deux points importants peuvent être dégagés du calcul des taux de détournement (Tableau 2.3).

Premièrement, les trafics américains via le Canada représentent une très faible part de la valeur totale du commerce outre-mer des États-Unis et, depuis 1978 ce constat n'évolue pas (moins de 1,5 % du commerce extérieur américain). Deuxièmement, les trafics canadiens via les États-Unis représentent une part beaucoup plus importante du commerce outre-mer canadien et cette part s'accroît considérablement depuis 1978. En effet, les exportations canadiennes via les États-Unis sont passées de 6,5 % du total des exportations outre-mer canadiennes en 1978 à 8,3 % en 1982. Les importations canadiennes via les États-Unis, qui représentaient près de 16 % du total importé en 1978, représentent plus du quart du total importé en 1982.

Tableau 2.3

Évaluation des taux de détournement
1978-1982

	1978	1979	1980	1981	1982
			(En pourcentage)		
À l'exportation					
- du commerce canadien	6,5	5,4	5,3	7,4	8,3
- du commerce américain	0,9	0,9	1,2	1,3	1,2
À l'importation					
- du commerce canadien	15,7	27,6	24,4	26,8	26,5
- du commerce américain	1,7	1,8	1,7	1,8	1,6
Global					
- canadien	10,4	14,2	13,3	16,4	16,0
- américain	1,3	1,3	1,4	1,5	1,4

Source: Commission canadienne des transports à partir de données brutes transmises par le Bureau de la statistique des États-Unis (Bureau of the Census).

Un autre indicateur, permettant d'examiner l'évolution des trafics détournés et principalement de la balance des détournements entre les deux pays, est le rapport entre la valeur des trafics canadiens via les États-Unis et celle des trafics américains via le Canada (Tableau 2.4). Lorsque cet indice prend une valeur égale à 1, il y a équilibre entre les deux trafics. Plus le rapport est inférieur à 1, plus la situation peut être dite favorable au Canada. Inversement, plus ce rapport est supérieur à 1, plus le Canada est déficitaire en trafics vis-à-vis des États-Unis. En 1982, par exemple, pour chaque dollar de commerce américain manutentionné à des ports canadiens de la côte Est, il y avait 0,42 $ de commerce canadien expédié via des ports américains de la côte Est. Par contre, sur la côte Ouest, pour chaque dollar de trafics américains détournés via les ports canadiens du Pacifique, il y avait 13,46 $ de trafics canadiens manutentionnés à des ports américains de la côte du Pacifique.

Tableau 2.4

Évolution de la balance des détournements canadiens et américains
1978-1982

	Exportations	Importations	Total
Côte Est			
1978	N.D.**	N.D.	N.D.
1979	0,67	0,18	0,36
1980	0,99	0,21	0,34
1981	0,57	0,17	0,36
1982	0,67	0,21	0,42
Côte Ouest			
1978	N.D.	N.D.	N.D.
1979	1,31	43,42	14,02
1980	1,51	45,68	13,57
1981	2,25	54,15	18,75
1982	2,93	31,77	13,46

** Données non disponibles

Source: Commission canadienne des transports, à partir de données brutes transmises par le Bureau de la statistique des États-Unis (Bureau of the Census)

Similairement aux statistiques exprimées en unités équivalentes de vingt pieds et présentées au tableau 2.1, le calcul de ce second indicteur à partir de données exprimées en valeur (Tableau 2.4) permet de faire ressortir que la balance des trafics détournés est en faveur du Canada sur la côte Est mais que sur la côte Ouest, cette balance est très fortement en défaveur du Canada, en particulier au niveau des importations.

2.3 Régions étrangères d'origine et de destination des trafics détournés

Un examen des régions géographiques outre-mer d'origine et de destination du commerce canadien manutentionné à des ports américains, au cours de la période 1978-1982, permet de mettre en évidence les zones commerciales étrangères comptant pour une large part des détournements de trafics canadiens. Exprimées en dollars constants de 1978, les statistiques présentées aux tableaux 2.5 et 2.6 établissent clairement la prédominance et la tendance croissante du commerce canadien avec les pays d'Extrême-Orient (du Sud et du Nord) à être détournée vers des ports américains.

D'importance relative nettement moindre, il n'en demeure pas moins que certaines autres régions étrangères se caractérisent également par un volume croissant de trafics détournés via les États-Unis. Plus spécifiquement, à l'exportation ces régions sont celles,

- des Pays-Bas et Belgique,
- de la Malaysie et Indonésie,
- de la Méditerranée - Mer Noire,
- du Golfe Persique - Mer Rouge et
- de la Mer des Caraïbes.

En regard des importations canadiennes, les régions étrangères, autres que celles d'Extrême-Orient et montrant une propension croissante à être déchargées à des ports américains plutôt que canadiens, sont celles

- du sud-est de l'Afrique,
- de la côte Ouest d'Amérique du Sud,
- de la Malaysie et d'Indonésie,
- de la Méditerranée - Mer Noire puis,
- des côtes nord de la France et de l'Allemagne de l'Ouest.

En résumé, trois grandes zones étrangères peuvent être définies pour caractériser l'orientation des flux de trafics canadiens détournés via les États-Unis. Dans un premier temps, il y a les pays d'Asie qui dominent l'ensemble des détournements canadiens, tant à l'exportation qu'à l'importation, et qui expliquent une large part de la situation défavorable observée pour les ports canadiens de l'Ouest relativement aux ports américains du Pacifique. Dans un deuxième temps, il y a la grande zone des pays des Amériques du Sud et Centrale puis des Antilles qui, regroupés, représentaient en 1984 près de 20 % des exportations canadiennes expédiées outre-mer via des ports américains. Finalement, il y a le groupe des pays d'Europe de l'Ouest qui semblent par contre se caractériser par des tendances différentes selon la région européenne considérée et selon que l'on examine les trafics à l'importation ou ceux à l'exportation.[3]

Une comparaison de l'orientation des trafics détournés canadiens et américains (Tableau 2.7) permet de constater que les régions étrangères impliquées dans le détournement américain se caractérisent par une concentration plus marquée. En fait, les pays d'Europe de l'Ouest ont toujours constitués les orientations dominantes (à 80 %) des flux de trafics américains acheminés via le Canada et celà, aussi bien à l'exportation qu'à l'importation.[4]

Tableau 2.5

COMMERCE OUTRE-MER CANADIEN À L'EXPORTATION ACHEMINÉ VIA LES PORTS AMÉRICAINS - REGIONS DE DESTINATION
1978-1982
(millions de dollars canadiens constants de 1978)

Régions outre-mer de destinations	1978	1979	1980	1981	1982
Mer des Caraïbes	238,9	206,1	168,4	194,9	197,4
Am. du Sud, Côte est	40,7	50,0	68,8	33,0	25,6
Am. du Sud, Côte ouest	23,9	28,2	33,8	49,1	37,0
Am. Centrale, Côte ouest	3,2	3,6	13,9	10,2	6,2
Golfe du Mexique	4,9	1,1	6,3	15,0	2,4
Royaume-Uni et Irlande nord	54,6	56,4	39,5	48,7	41,6
Mer Baltique	14,9	13,1	9,5	11,3	9,3
Pays-Bas, Belgique	26,7	42,1	70,0	43,4	97,5
Côtes nord et ouest de France	10,7	13,3	15,9	15,3	14,8
Côte nord de l'Allemagne de l'Ouest	23,7	32,9	34,6	23,5	11,5
Côte nord de l'Espagne	1,1	0,9	1,1	0,3	0,8
Côte sud de l'Espagne	0,5	1,1	1,6	0,7	1,0
Portugal	1,2	0,7	1,0	1,1	0,1
Méditerranée et Mer Noire	23,0	38,7	57,7	61,0	50,8
Maroc	0,3	0,5	0,3	1,4	1,9
Iles Canarie	13,4	4,5	11,0	18,7	18,7
Est et Sud d'Afrique	9,8	4,9	10,0	26,3	16,0
Australie et N. Zélande	51,2	46,3	33,6	60,1	66,8
Gulf Persique, Mer Rouge	92,5	83,8	75,5	134,3	141,0
Malaysie, Indonésie	29,7	20,4	29,0	93,5	98,3
Extrême Orient (Sud)	104,8	93,9	87,4	154,8	191,3
Extrême Orient (Nord)	251,8	198,5	277,3	389,4	434,8
TOTAL	1 021,5	941,0	1 046,2	1 386,0	1 464,8

Source: Commission canadienne des transports, Direction de la recherche, à partir de données brutes du Bureau de la statistique des États-Unis (Bureau of the Census).

Tableau 2.6

COMMERCE OUTRE-MER CANADIEN À L'IMPORTATION ACHEMINÉ VIA LES PORTS AMÉRICAINS - REGIONS DE PROVENANCE
1978-1982
(millions de dollars canadiens constants de 1978)

Régions outre-mer de destinations	1978	1979	1980	1981	1982
Mer des Caraïbes	66,6	31,1	73,1	31,8	50,8
Am. du Sud, Côte est	15,6	38,9	34,8	108,5	16,3
Am. du Sud, Côte ouest	5,1	7,6	33,5	50,7	49,1
Am. Centrale, Côte ouest	6,6	0,7	3,4	18,2	14,2
Golfe du Mexique	0,4	0,1	N.S.	N.S.	0,1
Royaume-Uni et Irlande nord	24,4	55,6	51,1	58,4	37,5
Mer Baltique	24,8	16,9	16,5	23,7	14,5
Pays-Bas, Belgique	50,9	49,4	44,6	47,1	37,1
Côtes nord et ouest de France	38,1	49,4	46,2	106,0	72,8
Côte nord de l'Allemagne de l'Ouest	37,3	57,0	61,3	86,7	70,3
Côte nord de l'Espagne	4,4	3,1	1,0	3,8	7,1
Côte sud de l'Espagne	12,5	12,1	7,3	9,3	17,1
Portugal	1,4	1,0	1,3	0,5	0,7
Méditerranée et Mer Noire	35,2	69,7	127,5	87,2	84,9
Maroc	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Iles Canarie	3,6	4,4	2,9	4,9	3,8
Est et Sud d'Afrique	0,5	0,3	5,1	130,0	224,7
Australie et N. Zélande	22,3	29,4	3,4	5,8	22,7
Gulf Persique, Mer Rouge	3,0	3,3	1,0	7,7	1,9
Malaysie, Indonésie	19,2	51,3	24,6	95,7	87,0
Extrême Orient (Sud)	621,0	1 153,1	1 225,1	1 227,6	863,1
Extrême Orient (Nord)	880,9	1 693,7	2 077,1	2 463,0	1 782,9
TOTAL	1 873,8	3 328,1	3 840,8	4 566,6	3 458,8

Source: Commission canadienne des transports, Direction de la recherche, à partir de données brutes du Bureau de la statistique des États-Unis (Bureau of the Census).

Tableau 2.7

GROUPES DE PAYS DE PROVENANCE ET DE DESTINATION DES TRAFICS DÉTOURNÉS VERS LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS (EN POURCENTAGE DE VALEUR)

1982

EXPORTATIONS

GROUPES DE PAYS	Commerce américain détourné			Commerce canadien détourné		
	Total	Côte Est	Côte Ouest	Total	Côte Est	Côte Ouest
Europe de l'Ouest	79.4	93.5	6.5	12.8	83.4	16.6
Europe de l'Est	13.2	81.0	19.0	..		
Moyen-Orient	0.6	80.7	19.3	11.4	96.7	3.3
Afrique	1.1	98.6	1.4	3.0	97.7	2.3
Asie	4.0	45.9	54.1	49.6	38.7	61.3
Océanie	1.1	54.7	45.3	4.8	82.7	17.3
Amérique du Sud	0.5	71.6	28.4	10.9	98.9	1.1
Amérique Centrale	0.1	93.6	4.4	7.5	96.5	3.5
Total	100.0	89.3	10.7	100.0	65.7	34.3
Valeur (Milliards de $ des É.U.)	2.0	1.8	0.2	1.8	1.2	0.6

IMPORTATIONS

	Commerce américain détourné			Commerce canadien détourné		
	Total	Côte Est	Côte Ouest	Total	Côte Est	Côte Ouest
Europe de l'Ouest	81.0	96.6	3.4	9.8	52.8	47.2
Europe de l'Est	2.4	98.6	1.4	..		
Moyen-Orient	0.2	98.2	1.8	0.1	93.8	6.2
Afrique	3.5	98.8	1.2	6.6	30.9	69.1
Asie	10.1	73.8	26.2	79.0	2.0	98.0
Océanie	1.2	90.8	9.2	0.7	17.5	82.5
Amérique du Sud	1.0	89.0	11.0	2.4	87.1	12.9
Amérique Centrale	0.6	98.7	1.3	1.3	78.2	21.8
Total	100.0	94.3	5.7	100.0	9.7	90.3
Valeur (Milliards de $ des É.U.)	2.1	2.0	0.1	4.2	0.4	3.8

Note: .. Moins de 0.1 pourcent.

Source: Commission canadienne des transports, à partir des données brutes transmises par le Bureau de la statistique des États-Unis (Bureau of the Census).

RENVOIS

[1] Des efforts ont été faits pour obtenir des données sur le détournement à partir des statistiques sur le commerce extérieur canadien. Alors qu'une analyse est possible au niveau des trafics à l'exportation, pour le commerce à l'importation, des contraintes au niveau du contenu des documents douaniers et des procédures de déclarations empêchent d'étudier le phénomène des détournements. (Voir, "Acheminements trans-frontaliers des commerces outre-mer canadiens et américains", Rapport N° 1985-04, chapitre 3, Section 3.2; ou encore, le Chapitre 3, Section 3.1 de l'étude "Les exportations canadiennes outre-mer de marchandises générales et l'activité portuaire de l'est du Canada, Rapport n° 1984/05F.) Une étude statistique détaillée sur le phénomène de détournement du commerce outre-mer canadien à l'exportation, à partir des statistiques canadiennes sur le commerce extérieur de l'année 1981, a été produite en 1984 par la Commission canadienne des transports, Direction de la recherche, "Acheminement en territoire américain du commerce outre-mer canadien à l'exportation - Marchandises générales, Année 1981", Document de travail DT-20-84-19.

[2] Une présentation détaillée des documents statistiques américains est donnée au chapitre 3 de l'étude, "Acheminements trans-frontaliers des commerces outre-mer canadiens et américains", Rapport N° 1985-04. Il convient de souligner que cette source de données est également celle des statistiques produites par le FMC et utilisées par Monsieur Inouye; toutefois les statistiques du FMC ne convrent que les trafics américains.

[3] Des tableaux 2.5 et 2.6, quelques neuf régions européennes peuvent être distinguées. Par exemples, les régions de la France, de l'Allemagne et des Pays-Bas se caractérisent par des tendances différentes entre elles et opposées, si l'on compare l'évolution des trafics détournés à l'exportation avec celle des trafics à l'importation.

[4] "U.S. Exports and Imports Transshipped Via Canadian Ports", Janvier 1978, Mars 1981, Mars 1982 et Juillet 1983, publiés par le U.S. Department of Transportation - Maritime Administration.

Chapitre 3

EXAMEN SOMMAIRE DE LA STRUCTURE DES DÉTOURNEMENTS CANADIENS ET AMÉRICAINS

L'objectif de ce chapitre est de présenter les caractéristiques dominantes du phénomène des détournements, tant au Canada qu'aux États-Unis, telles qu'elles peuvent être identifiées des données de l'année 1982. Une attention particulière est portée sur les ports américains impliqués, les types de services maritimes, les origines et destinations principales et finalement, la nature des marchandises.

3.1 Détournement outre-mer canadien via les États-Unis

3.1.1 Ports américains impliqués et types de services maritimes

Les trafics outre-mer canadiens détournés via des ports américains sont à 90 % objet d'un transport maritime de ligne régulière. De plus, tel que résumé aux tableaux 3.1 et 3.2, les ports américains de l'Atlantique Nord et du Pacifique Nord captent une forte proportion du commerce canadien outre-mer expédié via les États-Unis.

En fait, une forte concentration caractérise l'acheminement en territoire américain des détournements canadiens. Sur la côte Est des États-Unis, le port de New York englobent près des deux tiers de la valeur des exportations canadiennes acheminées via l'Est des États-Unis et pratiquement les trois quarts des importations canadiennes déchargées à ces ports. Sur la côte Ouest américaine, le port de Seattle domine l'ensemble des autres ports: près des quatre cinquièmes des exportations et plus des trois quarts des importations détournées via l'Ouest des États-Unis y sont acheminées. Le tableau 3.3 établit la liste des principaux ports américains où sont manutentionnés les trafics canadiens détournés. On aura noté, au niveau du

Tableau 3.1

EXPORTATIONS OUTRE-MER CANADIENNES EXPEDIÉES VIA LES ETATS-UNIS SELON LE TYPE DE SERVICES MARITIMES ET LES ZONES PORTUAIRES AMÉRICAINES
1982
(millions de dollars américains)

Zones portuaires américaines	Services de ligne	Tramping	Pétroliers	Total
Est				
Atlantique Nord	872,1	32,3	1,5	905,9
Atlantique Sud	102,3	36,1	0,0	138,5
Golfe	97,3	5,8	29,4	132,5
Grands Lacs	0,3	0,1	0,0	0,5
Total Est	1 072,1	74,4	30,9	1 177,4
Ouest				
Pacifique Nord	508,6	47,5	0,1	556,3
Pacifique Sud	51,3	6,6	0,0	57,9
Total Ouest	559,9	54,1	0,1	614,1
Total	1 631,9	128,5	31,0	1 791,5

Tableau 3.2

IMPORTATIONS OUTRE-MER CANADIENNES ACHEMINÉES VIA LES ÉTATS-UNIS SELON LE TYPE DE SERVICES MARITIMES ET LES ZONES PORTUAIRES AMERICAINES
1982
(millions de dollars américains)

Zones portuaires américaines	Services de ligne	Tramping	Pétroliers	Total
Est				
Atlantique Nord	310,2	38,6	53,2	402,0
Atlantique Sud	0,6	0,2	0,0	0,9
Golfe	4,5	6,7	N.S.	11,3
Grands Lacs	N.S.	N.S.	0,0	N.S.
Total Est	315,3	45,6	53,2	414,2
Ouest				
Pacifique Nord	3 005,7	301,7	0,0	3 307,4
Pacifique Sud	515,1	9,5	0,0	524,6
Total Ouest	3 520,8	311,2	0,0	3 832,0
Total	3 836,1	356,9	53,2	4 246,2

* Les importations de pétrole via Portland ont été exclues.

N.S.: Non significatif.

Source: Commission canadienne des transports, Direction de la recherche, à partir de données brutes du Bureau de la statistique des États-Unis (Bureau of the Census).

TABLEAU 3.3

PRINCIPAUX PORTS AMÉRICAINS DE MANUTENTION
DES TRAFICS CANADIENS DÉTOURNÉS
1982
(MILLIONS DE DOLLARS AMÉRICAINS)

TRAFICS À L'EXPORTATION

Ports de chargement	En valeur	En pourcentage	Rang
Est			
New York (New York)	742,0	41,4	1
Baltimore (Maryland)	79,9	4,5	3
Miami (Floride)	75,6	4,2	4
Philadelphie (Pensylvanie)	54,1	3,0	5
Houston (Texas)	53,7	3,0	6
Nouvelle Orléans (Louisiane)	44,8	2,5	7
West Palm Beach (Floride)	34,6	1,9	10
Charleston (Caroline du Sud)	23,9	1,3	11
Norfolk (Virginie)	20,9	1,2	12
St. Rose (Louisiane)	18,4	1,0	13
Autres ports	29,5	1,6	
Total Est	1 177,4	65,7	
Ouest			
Seattle (Washington)	489,6	27,3	2
Skagway (Alaska)	40,5	2,3	8
Oakland (Californie)	34,8	1,9	9
Long Beach (Californie)	16,6	0,9	14
Autres ports	32,6	1,8	
Total Ouest	641,1	34,3	
Total	1 791,5	100,0	

TRAFICS À L'IMPORTATION

Ports de déchargement	En valeur	En pourcentage	Rang
Est			
New York (New York)	296,7	7,0	4
Portland* (Maine)	52,4	1,2	7
Philadelphie (Pensylvanie)	22,6	0,5	8
Gloucester (New Jersey)	12,9	0,3	10
Houston (Texas)	8,3	0,2	11
New Bedford (Massachussets)	8,1	0,2	12
Camden (New Jersey)	5,7	0,1	14
Autres ports	7,5	0,2	°°
Total Est	414,2	9,7	
Ouest			
Seattle (Washington)	2 925,8	68,9	1
Tacoma (Washington)	375,1	8,8	2
Oakland (Californie)	319,7	7,5	3
San Francisco (Californie)	102,2	2,4	5
Los Angeles (Californie)	85,2	2,0	6
Long Beach (Californie)	16,1	0,4	9
Bellingham (Washington)	5,9	0,1	13
Autres ports	2,0	N.S.	°°
Total Ouest	3 832,0	90,3	
Total	4 246,2	100,0	

Source: Commission canadienne des transports, Direction de la recherche, à partir de données brutes du Bureau de la statistique des États-Unis (Bureau of the Census).

détournement à l'importation, l'importance relative de certains ports de la Californie qui ont capté, en 1982, un peu plus de dix pour cent de la valeur des importations canadiennes déchargées aux ports de la côte Ouest américaine.

Il est possible de mettre davantage en relief l'importance des trafics canadiens détournés aux ports de New York et de Seattle en calculant la proportion de ces trafics canadiens dans les tonnages totaux réalisés à ces deux ports, au titre des services maritimes de ligne régulière. En 1982, (voir tableau 3.4), le commerce canadien a l'exportation représentait 7 % des tonnages totaux chargés au port de New York et expédiés par services de ligne, tandis qu'au port de Seattle, le commerce canadien à l'importation englobait 17 % du volume total des trafics de ligne réalisés à ce port du Pacifique en 1982.

Tableau 3.4

Importance des trafics canadiens manutentionnés aux ports de New York et de Seattle
1982
(milliers de tonnes métriques)

	Exportation	Importation	Total
New York			
Trafics totaux*	3 315,2	5 940,6	9 255,8
Trafics canadiens	235,8	101,1	336,9
Proportion de trafics canadiens	7,1 %	1,7 %	3,6 %
Seattle			
Trafics totaux*	1 926,3	1 578,9	3 505,2
Trafics canadiens	176,6	275,0	451,6
Proportion de trafics canadiens	9,2 %	17,4 %	12,9 %

* Trafics totaux des manutentions réalisés au titre des services maritimes de ligne régulière.

Source: U.S. Department of Transportation, Maritime Administration, "United States Oceanborne Foreign Trade Routes", Appendix G, Table 2, p. 289; et les documents statistiques SA-305 et SA-705 du 'Bureau of the Census' des États-Unis transmis sur bandes magnétiques.

3.1.2 Principales destinations et origines outre-mer

La liste des principaux pays de destination et d'origine de même que la répartition selon les districts côtiers américains sont exposées au tableau 3.5. Comme mentionné précédemment, les orientations outre-mer des trafics canadiens manutentionnés à des ports américains sont dominées par les pays d'Extrême-Orient. En effet, les pays d'Asie englobaient, en 1982, la moitié des exportations canadiennes détournée aux États-Unis et pratiquement les quatre cinquièmes des détournements à l'importation.

L'acheminement en territoire américain du commerce canadien avec les pays d'Asie diffère grandement selon que l'examen porte sur les trafics à l'importation ou ceux à l'exportation. Les ports américains de l'Ouest captent 98 % des importations canadiennes en provenance des pays d'Asie et déchargées à des ports américains. Par contre, près de 40 % et 83 % des détournements canadiens à destination respectivement des pays d'Asie et d'Océanie sont chargés à des ports de la côte Est américaine. Cette relative habilité d'attraction des ports américains de l'Est par rapport à ceux du Pacifique tend à s'observer plus particulièrement vis-à-vis les pays de l'Extrême-Orient du Sud (tel l'Indonésie, la Malaisie et les Philippines) et de l'Australie. À l'égard des pays d'Extrême-Orient du Nord (tel le Japon, la Corée, Taïwan et Hong Kong) les ports américains du Pacifique captent plus des deux tiers des détournements canadiens destinés vers ces pays asiatiques.

Il convient ici d'ouvrir une parenthèse au sujet de l'importance des flux de trafics canadiens exportés vers les pays d'Asie et d'Océanie et qui sont détournées vers des ports américains de l'Est. Dans la mesure où l'activité du port de Saint John (N.B.) s'oriente à plus de 40 % vers les pays d'Asie et d'Océanie (du moins en ce qui concerne le commerce canadien de marchandises générales à l'exportation[1]), et que ces mêmes pays comptent pour une large part des trafics canadiens à l'exportation détournés via les ports américains de l'Atlantique (principalement New-York), il n'est pas irraisonnable de penser qu'une modification de l'environnement concurrentiel pourrait affecter ces marchés privilégiés du port de Saint John. En

Tableau 3.5

PRINCIPAUX PAYS DE PROVENANCE ET DE DESTINATION DU COMMERCE CANADIEN DÉTOURNÉ VIA LES PORTS AMÉRICAINS
1982
(millions de dollars américains)

Pays de provenance	Valeur	% du total	Répartition portuaire	
			Ouest	Est
Japon	1 726,7	40,67	98,2	1,8
Hong Kong	517,9	12,20	99,2	0,8
Taïwan	500,4	11,79	98,6	1,4
Corée du Sud	327,3	7,71	99,5	0,5
Chine	117,1	2,76	98,6	1,4
France	100,6	2,37	74,5	25,5
Allemagne de l'Ouest	86,8	2,04	57,0	43,0
Singapour	82,0	1,93	86,7	13,3
Italie	65,4	1,54	8,5	91,5
Espagne	49,1	1,16	3,7	96,3
Grande-Bretagne	35,9	0,85	87,5	12,5
Philippines	33,1	0,78	75,2	24,8
Pays-Bas	32,5	0,77	36,1	63,9
Pérou	31,4	0,74	99,3	0,7
Trinidad/Tobago	22,2	0,52	0,0	100,0
Vénézuela *	21,7	0,51	0,0	100,0
Autres pays	495,4	11,66	77,9	22,1
Total	4 245,5	100,0	90,3	9,7

Pays de destination	Valeur	% du total	Répartition portuaire	
			Ouest	Est
Japon	351,1	19,60	64,4	35,6
Corée du Sud	168,3	9,40	92,6	7,4
Vénézuela	105,4	5,88	1,2	98,8
Arabie Saoudite	95,6	5,34	4,1	95,9
Pays-Bas	91,5	5,11	2,4	97,6
Taïwan	82,1	4,58	78,6	21,4
Australie	64,9	3,62	17,2	82,8
Royaume-Uni	62,2	3,47	25,0	75,0
Indonésie	56,2	3,14	6,7	93,3
Hong Kong	51,9	2,90	53,5	46,5
Thaïlande	49,4	2,76	16,4	83,6
Philippines	38,5	2,15	23,1	76,9
Singapour	38,4	2,14	39,3	60,7
Malaisie	28,4	1,58	18,0	82,0
Lybie	22,6	1,26	0,0	100,0
Trinidad/Tobago	22,0	1,22	0,0	100,0
Équateur	21,3	1,19	3,5	96,5
France	20,7	1,16	60,1	39,9
Bahamas	19,2	1,07	0,0	100,0
Autres pays	401,8	22,43	12,8	87,2
Total	1 791,5	100,0	34,3	65,7

* Les produits pétroliers ont été exclues.

Source: Commission canadienne des transports, Direction de la recherche, à partir de données brutes du Bureau de la statistique des États-Unis (Bureau of the Census

particulier suite à la nouvelle approche intermodale favorisée par certains ports américains du Pacifique, dont l'objectif vise à "récupérer" les volumes élevés de trafics américains du Centre et du Mid-West, qui sont actuellement expédiés via les ports américains de l'Atlantique Nord à destination des pays d'Asie.

Cette nouvelle approche, rendue possible, entre autres, en raison de la déréglementation américaine dans l'industrie des transports, repose sur l'établissement de demi-ponts terrestres ("micro land-bridge") reliant directement ces foyers industriels américains et certains ports du Pacifique (Seattle et Oakland).[2] Ainsi, à titre d'exemple, pour les chargeurs canadiens localisés dans le sud de l'Ontario,[3] l'acheminement de leurs marchandises via le port de Saint John pourrait être réévalué non seulement, par rapport à un acheminement alternatif via un port américain de la côte Est mais également, par rapport à l'accessibilité aux demi-ponts terrestres desservant les ports américains du Pacifique.[4]

Quant à l'ensemble des autres zones géographiques impliquées dans les détournements canadiens via les États-Unis, c'est-à-dire la zone des Amériques Centrale et du Sud puis des Antilles, celle des pays du Moyen Orient et celle des pays d'Europe de l'Ouest, on constate que d'une façon générale les ports américains de l'Est captent la très grande majorité de ces trafics détournés.[5]

3.1.3 Composition du commerce canadien détourné aux États-Unis

Les tableaux 3.6 et 3.7 exposent, par zone géographique majeure, la composition respective des exportations et des importations canadiennes détournées via les États-Unis. Toutes destinations et toutes provenances confondues, la structure globale des produits canadiens détournés via les ports américains ne diffère pas significativement selon que nous considérons les trafics à l'exportation ou ceux à l'importation.

Seulement deux groupes de produits, les "produits finis divers" et les "matières brutes"[6], différencient réellement la composition relative des

Tableau 3.6

GROUPES MAJEURS DES EXPORTATIONS CANADIENNES OUTRE-MER ACHEMINÉES VIA LES ETATS-UNIS
1982

Groupes de marchandises	Valeur totale: Millions de dollars américains		Destinations outre-mer: Asie	Europe de l'Ouest	Moyen Orient	Amérique du Sud	Amérique Centrale/ Antilles	Autres destinations	TOTAL
			%	%	%	%	%	%	%
Aliments	368,3	(20,6)	70,9	12,7	1,5	3,2	9,2	2,5	100
Boissons et tabacs	13,7	(0,8)	50,3	26,0	1,6	0,1	17,7	4,3	100
Matières brutes non comestibles	310,0	(17,3)	88,1	5,4	0,6	2,4	0,8	2,7	100
Combustibles minéraux, lubrifiants et apparentés	1,7	(0,1)	48,4	11,3	8,6	2,0	13,5	16,2	100
Huiles et graisses	0,7	N.S.	24,2	15,5	0,0	44,0	16,4	0,0	100
Produits chimiques et apparentés	165,4	(9,2)	47,0	11,9	14,0	14,1	7,4	5,6	100
Produits manufacturés (semi-finis)	353,8	(19,7)	28,7	25,3	15,1	11,0	10,8	9,1	100
Machinerie et équipements	381,4	(21,3)	33,6	11,1	25,5	12,0	7,5	10,3	100
Automobiles	130,2	(7,3)	11,7	3,7	9,5	48,2	2,7	24,2	100
Produits finis divers	63,7	(3,6)	34,7	7,4	18,9	6,1	19,3	13,6	100
Autres	2,4	(0,1)	57,7	27,4	10,6	0,4	3,4	0,5	100
Total	1 791,5	(100,0)	49,6	12,8	11,5	10,9	7,5	7,7	100

Note: Les chiffres ayant été arrondis, la somme des composantes peut ne pas correspondre exactement aux totaux.
N.S.: Non significatif.

Tableau 3.7

GROUPES MAJEURS DES IMPORTATIONS CANADIENNES OUTRE-MER ACHEMINÉES VIA LES ETATS-UNIS
1982

Groupes de marchandises	Valeur totale: Millions de dollars américains		Origines outre-mer: Asie	Europe de l'Ouest	Afrique	Autres Origines	TOTAL
			%	%	%	%	%
Aliments	680,7	(16,0)	75,3	12,9	2,9	8,9	100
Boissons et tabacs	222,7	(5,2)	3,2	91,3	0,5	5,0	100
Matières brutes non comestibles	166,2	(3,9)	27,4	2,6	61,2	8,8	100
Combustibles minéraux lubrifiants et apparentés (pétrole exclus)	N.S.	N.S.	N.S.	0,0	0,0	0,0	
Huiles et graisses	4,1	(0,1)	10,8	88,3	0,0	0,9	100
Produits chimiques et apparentés	177,6	(4,2)	63,2	6,5	0,4	29,9	100
Produits manufacturés (semi-finis)	1 105,1	(26,0)	77,7	3,9	14,1	4,3	100
Machinerie et équipement de transport	476,3	(11,2)	96,4	2,9	0,3	0,4	100
Automobiles	356,3	(8,4)	95,2	4,7	N.S.	0,1	100
Produits finis divers	1 056,1	(24,9)	96,5	3,1	N.S.	0,4	100
Autres	0,3	N.S.	81,7	0,0	0,0	18,3	100
Total	4 245,5	(100,0)	79,0	9,8	6,6	4,6	100

N.S.: Non significatif.
Source: Commission canadienne des transports, Direction de la recherche, à partir de données brutes du Bureau de la statistique des États-Unis (Bureau of the Census).

produits canadiens détournés à l'exportation de celle des produits détournés à l'importation. À l'image même de la structure générale du commerce extérieur canadien, les produits finis divers comptent pour une large part des détournements canadiens à l'importation (soit 25 % comparativement à seulement 4 % en regard des trafics canadiens détournés à l'exportation) tandis qu'à l'exportation, les matières brutes représentent une part significative des flux de trafics détournés (soit 17 % contre à peine 4 % des trafics canadiens détournés à l'importation).

Il n'en demeure pas moins que plus des deux tiers de la valeur des détournements canadiens, tant à l'exportation qu'à l'importation, se composent en fait de produits généralement reliés à une forte valeur unitaire. Cette constatation est compatible avec l'observation faite précédemment, à savoir que 90 % du transport maritime outre-mer des détournements canadiens ont été assurés par des services de ligne régulière. Plus particulièrement les principaux trafics composant le détournement canadien sont les produits manufacturés, la machinerie diverse et pièces d'équipement, les produits alimentaires (viandes, fruits et légumes) et enfin (à l'importation seulement), les produits finis divers.

Finalement, un examen distinctif de la structure du détournement des pays d'Asie permet de faire ressortir la composition différente des flux de trafics à destination et en provenance de ces pays. Alors que les produits en provenance d'Asie correspondent généralement à des produits finis de haute valeur unitaire, ceux exportés vers ces mêmes pays sont de valeur unitaire beaucoup plus faible. En 1982, la valeur unitaire moyenne des produits détournés via les ports de l'Ouest et en provenance d'Asie était quatre fois supérieure à celle des produits à destination de ces mêmes pays, soit 10 721 dollars la tonne contre 2 680 dollars la tonne. Par comparaison, la valeur unitaire moyenne des détournements canadiens manutentionnés sur la côte Atlantique Nord des États-Unis n'excédait pas le 3 000 dollars la tonne, tant à l'exportation qu'à l'importation.

TABLEAU 3.8

PRINCIPALES CATÉGORIES DE MARCHANDISES CANADIENNES
MANUTENTIONNÉES À DES PORTS AMÉRICAINS

(MILLIONS DE DOLLARS AMÉRICAINS)
1982

Produits à l'exportation		Produits à l'importation	
Viandes et prép. de viandes	188,5	Produits finis n.d.a.	528,2
Métaux non ferreux	136,5	Fruits et légumes	376,9
Véhicules routiers	130,2	Véhicules routiers et pièces	356,3
Machinerie industrielle spéc.	111,9	Vêtements et accessoires	296,6
Cuirs et fourrures brutes	79,5	Ouvrages en métal n.d.a.	254,0
Poissons et prép. de poissons	75,6	Métaux non ferreux	227,4
Minerais et déchets métall.	72,7	Boissons	221,0
Ouvrages en métal, n.d.a.	71,6	Produits finis textiles	197,7
Machinerie diverse et pièces	66,4	Équip. télécomm. et reprod. sonore	189,6
Résine, caoutch. et plastiques synth.	64,1	Produits à base de minéraux non métalliques	186,4
Total	997,0	Total	2 834,1
% des trafics totaux détournés	56%	% des trafics totaux détournés	67%

Source: Commission canadiennes des transports, Direction de la recherche à partir de données brutes du Bureau de la statistique des États-Unis (Bureau of the Census).

3.1.4 Concentration relative des trafics canadiens détournés

De la structure générale décrite aux sections précédentes, une seconde étape consiste à mettre en évidence la composition et l'orientation des flux de trafics canadiens, manutentionnés à des ports américains, au niveau des marchés outre-mer les plus touchés. C'est ainsi que l'attention est axée principalement, d'une part, sur les marchés d'Extrême Orient et d'Europe de l'Ouest puis, d'autre part, sur les ports de Seattle et de New York.

D'une façon générale, en dépit d'un éventail diversifié des pays outre-mer de destination (105) et de provenance (50) et d'une composition très variée des catégorie de marchandises impliquées (63), on constate une dominance notable de certains pays (tableau 3.5) et de certaines marchandises (tableau 3.8). En effet, un examen désagrégé des flux observés aux ports de Seattle et de New York, à partir des données de 1982, confirme une double concentration en termes des marchés outre-mer et des catégories de marchandises impliquées au niveau de chacun des divers pays dominants.

La concentration des marchés outre-mer impliqués ressort légèrement plus marquée vis-à-vis des trafics canadiens manutentionnés à Seattle (tableau 3.9) que ceux manutentionnés à New York (tableau 3.10). Au port de Seattle, le Japon, la Corée du Sud et Taiwan englobent 84 % de la valeur totale des détournements canadiens destinés en Asie et en regard des détournements à l'importation, le Japon, Hong Kong et Taiwan en constituent 86 %. Vis-à-vis du commerce détourné en provenance et à destination de l'Europe de l'Ouest, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne de l'Ouest englobent près de 80 % de la valeur totale desdits trafics manutentionnés à Seattle. En comparaison, pour New York, un groupe de cinq pays doit être considéré pour regrouper 80 % du commerce canadien détourné en provenance ou à destination des pays d'Asie ou encore, d'Europe de l'Ouest.

Par ailleurs, un examen de la composition des produits par pays et port américain de détournement démontre la forte concentration des flux de trafics. Ainsi, par exemple, 97 % du détournement canadien à l'exportation, destiné au Japon, et expédié de New York, se compose de deux marchandises,

TABLEAU 3.9

CONCENTRATION DES PAYS OUTRE-MER ET DES PRODUITS CANADIENS MANUTENTIONNÉS AU PORT DE SEATTLE
1982

	Principaux pays		Nombre de marchandises dominantes par pays
TRAFICS À L'EXPORTATION			
Marchés d'Extrême Orient (434,5 millions de $ des É.-U.)			
Japon	36%	84%	3 produits = 52%
Corée du Sud	34%		3 produits = 80%
Taiwan	14%		4 produits = 66%
Autres	16%		
	100%		
Marchés d'Europe de l'Ouest (41,3 millions de $ des É.-U.)			
Royaume Uni	36%	78%	4 produits = 84%
France	29%		2 produits = 99%
Allemagne de l'Ouest	13%		4 produits = 100%
Belgique	8%		1 produit = 86%
Autres	14%		
	100%		
TRAFICS À L'IMPORTATION			
Marchés d'Extrême Orient (2,7 milliards de $ des É.-U.)			
Japon	56%	86%	5 produits = 50%
Hong Kong	15%		5 produits = 78%
Taiwan	15%		5 produits = 64%
Corée du Sud	9%		5 produits = 61%
Autres	5%		
	100%		
Marchés d'Europe de l'Ouest (195,5 millions de $ des É.-U.)			
France	38%	79%	1 produit = 96%
Allemagne de l'Ouest	25%		1 produit = 72%
Royaume Uni	16%		1 produit = 91%
Pays-Bas	6%		1 produit = 76%
Autres	15%		
	100%		

Source: Commission canadienne des transports, Direction de la recherche à partir de données brutes transmises par le Bureau de la statistique des États-Unis (Bureau of the Census).

TABLEAU 3.10

CONCENTRATION DES PAYS OUTRE-MER ET DES PRODUITS CANADIENS MANUTENTIONNÉS AU PORT DE NEW YORK
1982

	Principaux pays	Nombre de marchandises dominantes par pays
TRAFICS À L'EXPORTATION		
Marchés d'Extrême Orient (337 millions de $ des É.-U.)		
Japon	36%	2 produits = 97%
Indonésie	15%	4 produits = 75%
Thailande	12%	2 produits = 85%
Philippines	9%	2 produits = 66%
Autres	28%	
	100%	
Marchés d'Europe de l'Outes (67,2 millions de $ des É.-U.)		
Royaume Uni	39%	5 produits = 93%
Grèce	11%	3 produits = 71%
France	11%	2 produits = 54%
Allemagne de l'Ouest	8%	5 produits = 54%
Autres	31%	
	100%	
TRAFICS À L'IMPORTATION		
Marchés d'Extrême Orient (45 millions de $ des É.-U.)		
Japon	38%	3 produits = 55%
Singapore	24%	2 produits = 70%
Hong Kong	10%	3 produits = 66%
Taiwan	9%	2 produits = 51%
Autres	19%	
	100%	
Marchés d'Europe de l'Ouest (213,4 millions de $ des É.-U.)		
Italie	28%	3 produits = 81%
Espagne	22%	1 produit = 75%
Allemagne de l'Ouest	17%	3 produits = 60%
France	12%	5 produits = 70%
Autres	21%	
	100%	

Source: Commission canadienne des transports, Direction de la recherche à partir de données brutes transmises par le Bureau de la statistique des États-Unis (Bureau of the Census).

soient: des 'viandes et préparations diverses de viande' et des 'poissons et préparations diverses de poissons'. Par ailleurs, au niveau des cinq principaux pays d'Europe de l'Ouest impliqués dans le commerce canadien à l'importation déchargé à Seattle, les produits alcoolisés comptent pour plus de 75 % de la valeur des détournements de chacun des principaux pays européens.

Dans la mesure où l'examen des statistiques sur le détournement du commerce canadien via les ports américains autre que New York et Seattle permet de dégager des particularités similaires, il est raisonnable d'avancer que l'approche à l'analyse des détournements nécessite une compréhension des circuits d'acheminement. Par contre, ce qui est moins évident est tout l'environnement dynamique qui engendre de telles concentrations et, s'il y en a, les politiques économiques qui peuvent en découler. Cet environnement dynamique et plus particulièrement ses composantes n'ont pas toutes été explorées et objet d'une analyse approfondie. Quelles sont, par exemple, les contraintes logistiques de transport? Quelles sont les principes d'action des chargeurs et des transporteurs? Quels sont les éléments dominants de l'approche organisationnelle (relativement nouvelle) des tansporteurs maritimes de ligne régulière pour le transport de conteneurs? Quelles sont les stratégies commerciales qui déterminent le choix des itinéraires maritimes et donc des ports choisis?

Toute une série de questions certe non exhaustives qui peuvent être répondues en termes globaux mais, dans un contexte d'intermodalisme des transports à l'échelle internationale et plus particulièrement du phénomène des détournements, demandent plutôt une analyse sur une base sectorielle et marché par marché.

En bref, tel que les données statistiques qui précèdent et l'encadrement général présenté au chapitre 1 l'ont montré, l'organisation et la technologie actuelle du transport international impliquent des conditions nouvelles et en constante évolution de l'offre des services maritimes internationaux de ligne régulière. Cette situation conduit à devoir considérer les services maritimes de ligne comme une composante importante du

système de transport intermodal de plus en plus intégré à l'échelle mondiale. Dans le contexte de cette nouvelle approche organisationnelle de la distribution des marchandises, composant le commerce international, trois concepts auront une incidence continue sur les réseaux de distribution des flux de marchandises, le choix des ports inclus dans les différents itinéraires maritimes de même que sur les marchés intérieurs desservis par les différents ports. Ces trois concepts sont les terminaux intérieurs à conteneurs ("inland load centers"), les services maritimes autour du monde et le transport ferroviaire de conteneurs selon le principe du double empilage de ces derniers sur wagons plate-formes ("double stacking") reliant directement les centre intérieurs à conteneurs et les ports. Tous trois reposent sur une coopération et une coordination des activités des transporteurs maritimes et terrestres et des entreprises de services auxiliaires au transport proprement dit, tel les transitaires et les entreprises de manutention.

3.2 Détournement outre-mer américain via le Canada

Le détournement des trafics américains via le Canada se caractérise par une structure beaucoup plus simple que celle constatée pour le cas canadien. D'une part, plus des neuf dizièmes de la valeur totale des trafics américains via le Canada sont manutentionnés aux ports de l'Est canadien et d'autre part, les pays d'Europe de l'Ouest englobent à eux seuls 80 % de la valeur totale des détournements et celà, aussi bien pour le commerce à l'exportation que pour celui à l'importation.

La liste des principaux pays outre-mer impliqués dans le détournement américain via le Canada est exposée au tableau 3.11. Au delà de la prédominance globale des pays d'Europe de l'Ouest, il aura été observé que seulement sept pays européens englobent à eux seuls les trois quarts des exportations et des importations américaines manutentionnées à des ports canadiens. L'importance des détournements en provenance ou à destination du Royaume Uni est notable par rapport à l'ensemble des autres pays. Il convient d'ajouter que les ports canadiens du Pacifique n'exercent une

influence significative qu'à l'égard du commerce américain réalisé avec le Japon et des exportations destinées en URSS.

Ainsi, il n'est pas surprenant de constater, au tableau 3.12, que les points de passage au Canada des exportations américaines et que les points intérieurs américains de destination des importations détournées via le Canada soient des villes du Mid-West des États-Unis.[7] À l'exportation, les principales zones industrielles identifiées sont celles du Michigan et de l'état de New York alors qu'à l'importation, les régions de l'Illinois, du Michigan, de New York et du Wisconsin dominent l'ensemble des autres états américains.

Quant à la structure des trafics outre-mer américains chargés et déchargés aux ports canadiens (tableau 3.13), il ressort, qu'aussi bien à l'exportation qu'à l'importation, qu'elle se compose principalement de marchandises générales de valeur unitaire généralement élevée. D'une composition très diversifiée, aucun groupe particulier de marchandises ne domine la structure des détournements américains, sinon que le groupe de la machinerie diverse et pièces qui compte pour plus du tiers et du quart de la valeur totale respective des détournements américains à l'exportation et à l'importation.

TABLEAU 3.11

PRINCIPAUX PAYS OUTRE-MER* DE DESTINATION ET D'ORIGINE DES TRAFICS AMÉRICAINS MENUTENTIONNÉS AU CANADA
1982
(MILLIONS DE DOLLARS AMÉRICAINS)

	COMMERCE À L'EXPORTATION				COMMERCE À L'IMPORTATION			
	Valeur	(%)	Est	Ouest	Valeur	(%)	Est	Ouest
Royaume-Uni	506,0	26,7	94	6	532,6	25,1	96	4
Belgique / Luxembourg	287,8	14,6	95	5	110,2	5,2	99	1
URSS	233,2	11,8	79	21	NS**			
Allemagne Fédérale	233,2	11,8	96	4	450,0	21,2	97	3
France	177,9	9,0	95	5	258,2	12,2	97	3
Pays-Bas	159,8	8,1	85	15	75,3	3,6	97	3
Japon	57,5	2,9	39	61	117,5	5,5	65	35
Italie	56,2	2,8	90	10	66,5	3,1	96	4
Suisse	36,8	1,9	96	4	56,0	2,6	98	2
Afrique du Sud	17,2	0,9	99	1	62,1	2,9	99	1
Autres pays	203,8	10,3	°°	°°	389,8	18,4	°°	°°
Total	1 969,4	100,0	89	11	2 118,2	100,0	94	6

Notes:

* Établis sur la base qu'au moins 50 millions de dollars de trafics sont, soit en provenance, soit à destination de ces pays.

** Toutefois, un détournement de 28,7 millions de dollars en provenance de la Pologne fut observé.

NS Désigne une valeur marginale des flux détournés.

°° N'ayant pas lieu d'être calculés.

Source: Commission canadienne des transports, Direction de la recherche, à partir de données brutes du Bureau de la statistique des États-Unis (Bureau of the Census).

TABLEAU 3.12

LIEUX INTÉRIEURS AMÉRICAINS* DES
DÉTOURNEMENTS AMÉRICAINS EXPÉDIÉS VIA LE CANADA
1982
(MILLIONS DE DOLLARS AMÉRICAINS)

DÉTOURNEMENTS À L'EXPORTATION	VALEUR	POURCENTAGE
Détroit (Michigan)	1 296,4	64,5
Ogdensburg (New-York)	255,6	13,0
Buffalo (New-York)	112,1	5,7
Autres lieux de l'est des États-Unis	122,6	6,2
Total de l'est des États-Unis	1 759,7	89,4
Seattle (Washington)	182,4	9,2
Pembina (Dakota du Nord)	25,2	1,3
Autres lieux de l'ouest des États-Unis	2,1	0,1
Total de l'ouest des États-Unis	209,8	10,6
Total	1 969,4	100,0
DÉTOURNEMENTS À L'IMPORTATION		
Chicago (Illinois)	505,5	23,9
Détroit (Michigan)	402,7	19,0
New-York (New-York)	221,7	10,5
Ogdensburg (New-York)	221,5	10,5
Milwaukee (Wisconsin)	209,1	9,9
Buffalo (New-York)	167,5	7,9
Autres lieux de l'est des États-Unis	269,6	12,8
Total de l'est des États-Unis	1 997,6	94,3
Seattle (Washington)	94,2	4,4
Autres lieux de l'Ouest des États-Unis	26,3	1,2
Total de l'ouest des États-Unis	120,6	5,7
Total	2 118,2	100,0

Note: Les chiffres ayant été arrondis, la somme des composantes peut ne pas correspondre aux totaux.

* Ces points intérieurs américains ne correspondent pas nécessairement aux origines et destinations en territoire américain des trafics détournés à des ports canadiens, tel qu'expliqué à l'intérieur du texte.

Source: Commission canadienne des transports, Direction de la recherche, à partir de données brutes du Bureau de la statistique des États-Unis (Bureau of the Census).

TABLEAU 3.13

COMPOSITION DES TRAFICS AMÉRICAINS
DÉTOURNÉS VIA DES PORTS CANADIENS
1982
(MILLIONS DE DOLLARS AMÉRICAINS)

	COMMERCE À L'EXPORTATION		COMMERCE À L'IMPORTATION	
	Valeur	(%)	Valeur	(%)
Produits alimentaires	147,5	7,5	96,5	4,6
Boissons et tabacs	1,5	0,1	142,3	6,7
Matières brutes	229,2	11,6	55,7	2,6
Combustibles minéraux, lubrifiants et apparentés	20,9	1,1	0,6	NS
Huiles et graisses	0,9	NS	0,9	NS
Produits chimiques divers	211,6	10,7	332,3	15,7
Produits manufacturés	212,4	10,8	433,6	20,5
Machinerie et équipement	669,0	34,0	582,2	27,5
Automobiles	220,0	11,2	221,7	10,5
Produits finis divers	256,4	13,0	248,6	11,7
Autres	NS	NS	3,8	0,2
Total	1 969,4	100,0	2 118,2	100,0

NS: Données non-significatives

Source: Commission canadienne des transports, à partir de données brutes transmises par le Bureau de la statistique des États-Unis (Bureau of the Census).

RENVOIS

[1] CCT, Direction de la recherche, "Les exportations canadiennes outre-mer de marchandises générales et l'activité portuaire de l'Est du Canada", chapitre 6, pp. 51-66, Rapport de recherche n° 1984/05F.

[2] Voir entres autres, les articles suivants: "Port of Seattle Negotiates Train Deal With BN", dans The Journal of Commerce, Section B, page 11, de l'édition du 14 février 1985; "Classic Confrontation - Predicted in Oakland Port", dans l'édition du 8 février 1985 du Journal of Commerce; "Seattles intermodal rail plan shakes West Coast Shipping" and "US Ports and railroads develop intermodal capability", dans le Fairplay du 22 novembre 1984; "Load centre concept promises shake-up for container ports", dans le Fairplay du 27 octobre 1983, pages 60-61. Ou encore, "U.S. Imports Via Minibridge 1981-1983" publié par le U.S. Department of Transportation, Maritime Administration, September 1984.

[3] L'Ontario constitue le principal marché intérieur canadien de l'activité portuaire de Saint John. Voir CCT, op. cit., chapitre 8.

[4] Tel qu'indiqué dans le Lloyd's Shipping Economist du mois d'Avril 1985 (Vol. 7 N° 4, pages 18-20), "Microbridge traffic from the Far East via US West Coast ports to the East Coast market is particularly significant. In 1983 ... (ce trafic) ... represents 29.3 % of total Far East liner imports, bound for the East Coast market, compared with 14.8 % in 1976 - an increase of 14.5 %."

[5] Certains cas particuliers, tel ceux de la France, du Royaume-Uni et des Pays Bas, montrent que les ports de l'Ouest américain manutentionneraient des parts significatives du détournement canadien impliquant des pays européens. Cette constatation quelque peu surprenante s'explique toutefois par le fait que le détournement de ces types de trafics via l'est américain étant faible, l'importance des flux via l'Ouest ressort d'autant plus. La grande majorité des échanges commerciaux canadiens avec les pays d'Europe s'effectuent directement via les ports canadiens. De plus, comme nous le verrons plus loin, le détournement des trafics américains via le Canada implique très majoritairement les pays d'Europe et est acheminé à 90 % via les ports de l'Est du Canada.

[6] Les principales matières brutes identifiées sont: les cuirs, peaux et fourrures, minerais métallifères et déchets, fibres textiles brutes et les pâtes et déchets de papier.

[7] À la section précédente, les ports de chargement et de déchargement américains des trafics canadiens acheminés via les États-Unis ont été présentés. En raison de la nature des données, il n'est pas possible de présenter dans cette section, de façon similaire les ports canadiens de chargement et de déchargement des trafics américains acheminés via le Canada. Cette contrainte des données implique que l'on doit plutôt présenter les données en termes des districts douaniers américains. À l'exportation, le district douanier d'enregistrement correspond au point de sortie des États-

Unis des trafics outre-mer acheminées via le Canada. Il s'agit, en fait, du poste douanier américain où l'exportation a été enregistrée avant de rentrer au Canada. Ainsi, parlerons-nous des points de passage vers le Canada des exportations américaines détournées. Quant aux importations, le district douanier d'enregistrement correspond au lieu intérieur le plus éloigné connu. Il ne s'agit pas nécessairement, ni du point d'entrée aux États-Unis, ni du point de destination finale, mais du poste douanier d'enregistrement de ces importations à l'intérieur des États-Unis. Malgré le fait que ces districts ne permettent pas d'identifier aussi précisément, qu'on souhaiterait, la route des marchandises, les districts douaniers d'enregistrement des importations fournissent une indication satisfaisante des zones américaines de destinations des importations détournées via le Canada.

Chapitre 4

OBSERVATIONS MAJEURES

Des chapitres précédents, et reconnaissant qu'ils synthétisent des informations présentées dans plusieurs pages de quatre études, il est jugé à propos de mettre en évidence certains points dominants d'analyse. Le choix de même que l'importance relative de ces points dominants pourraient varier selon qu'ils sont déterminés en fonction d'intérêts canadiens ou américains, des activités des chargeurs, des transporteurs ou des autorités portuaires, des intentions des artisans des politiques ou des groupes d'interventions politiques et autres. Les points majeurs que l'auteur désirent souligner sont:

(1) L'importance croissante des acheminements du commerce outre-mer, tant canadien qu'américain, via des ports non nationaux alors qu'ils auraient pu l'être, met en évidence l'importance décroissante de la frontière internationale canado-américaine aux yeux des compagnies maritimes de ligne régulière. L'industrie du transport maritime de ligne se caractérise de plus en plus par une nouvelle approche organisationnelle dominée par l'offre de services de transport intermodal. L'incidence de cette nouvelle approche implique bien davantage qu'un entrecroissement concurrentiel des arrières-pays de certains ports majeurs mais plutôt, une continentalisation latente des réseaux de transport du fret conteneurisé composant les commerces outre-mer canadiens et américains. Ces réseaux de transport s'établissent et s'intégrent aux routes maritimes internationales de services de ligne, lesquelles tendent de plus en plus à considérer le continent nord américain comme un seul marché à desservir. Ces forces du marché ont accentué l'ampleur du phénomène des détournements et constituent une partie intégrale de la nouvelle réalité concurrentielle du transport international des commerces outre-mer nord américains.

(2) L'impact relatif et l'importance des détournements de trafics diffèrent grandement au niveau des deux pays. Alors que pour les États-Unis la valeur totale du commerce outre-mer américain manutentionné à des ports canadiens représente moins que 1,5 % de la totalité de leurs échanges commerciaux outre-mer, la proportion du commerce canadien expédié via des ports américains est fortement plus élevée: 8 % des exportations canadiennes outre-mer et 26 % des importations outre-mer.

(3) Les valeurs absolues dégagent des résultats similaires: en 1982, par exemple, quelques six milliards de dollars américains de marchandises canadiennes à l'exportation et à l'importation ont été manutentionnées à des ports américains, tandis que la valeur du commerce outre-mer américain chargé et déchargé à des ports canadiens totalisaient un peu plus de quatre milliards de dollars américains.

(4) En termes d'activités portuaires spécifiques, en 1984, le quart des trafics outre-mer conteneurisés manutentionnés aux ports de Montréal, Halifax et Saint John (N.B.), pris globalement, se composaient de trafics américains. Par contre, des trafics totaux des manutentions réalisées en 1982 au titre des services maritimes de ligne régulière au port de New York 3,6 % étaient composés de trafics canadiens: à l'exportation, 7 % des trafics de ligne étaient en provenance du Canada et, à l'importation, 1,7 % des trafics de ligne étaient destinés au marché canadien. Sur la côte du Pacifique, à peine 3 % du trafic conteneurisé du port de Vancouver se composaient de commerce outre-mer américain. Toutefois pratiquement 13 % du volume total des trafics de ligne du port de Seattle constituaient du commerce canadien: 17,4 % des déchargements des services de ligne étaient destinés au Canada alors que 9 % des chargements étaient en provenance du Canada.

(5) La structure globale du détournement montre deux caractéristiques importantes et distinctives au Canada et aux États-Unis. Premièrement, pour le Canada, les trafics détournés se composent principalement des échanges commerciaux avec les pays d'Extrême Orient; de plus, ils sont dans une forte proportion manutentionnés à des ports

américains du Pacifique, principalement Seattle et dans une moindre mesure - mais grandissante - à des ports de la Californie. Deuxièmement, la plupart des trafics américains détournés au Canada proviennent et sont essentiellement destinées à des pays d'Europe de l'Ouest et sont acheminés via les ports de l'Est canadien.

(6) Une analyse désagrégée des principaux flux de trafics canadiens expédiés via les ports de Seattle et de New York, lesquels englobent près des trois quarts du commerce canadien détourné, démontre qu'un nombre relativement restreint de pays et de marchandises impliquent une forte proportion des détournements canadiens. Cette concentration en termes des partenaires commerciaux et des produits suggère que les études à venir et les travaux préliminaires à l'élaboration d'une politique en la matière devraient porter une attention particulière à ces pays principaux et marchandises dominantes.

Annexe 1

Texte des amendements proposés par le Sénateur Inouye au "Committee on Commerce, Science and Transportation" des États-Unis le 8 janvier, 1985.

Appendix 1

Amendments proposed by Senator Inouye, January 8, 1985, before the Committee on Commerce, Science and Transportation:

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled, That the Shipping Act, 1916, as amended (46 App. U.S.C. 801 et seq.) is amended by adding the following new paragraph between the first and second paragraphs of section 1 thereof:

"The term 'common carrier by water in foreign commerce' includes a common carrier engaged in the ocean transportation of property originating in or destined to a United States point by way of a port in a nation contiguous to the United States and that--

"(1) advertises, solicits, or arranges, directly or through an agent, within the United States, for such transportation; and

"(2) engages, directly or through an agent, in the transportation of such property between a point within the United States and a port in a nation contiguous to the United States.".

Sec. 2. Each common carrier included within the meaning of the term "common carrier by water in foreign commerce" by virtue of this Act that is in operation on the date of enactment of this Act shall initially file its tariff or tariffs with the Federal Maritime Commission in accordance with section 8 of the Shipping Act of 1984 (46 App. U.S.C. 1707), within ninety days after the date of enactment of this Act. Failure to file within this period is a violation of section 8 of the Shipping Act of 1984. If timely filed, these tariffs become effective on the date filed. If not timely filed, the tariffs become effective thirty days after the date filed.

Sec. 3. (a) Notwithstanding any other provision of law, no common carrier included within the meaning of the term "common carrier by water in foreign commerce" under the Shipping Act, 1916, shall be required in any

tariff filed with the Federal Maritime Commission to state separately or otherwise reveal in such tariff the portion of such tariff attributable to transportation between the point of origin or final destination in the United States of the property transported and the United States port or the port in a nation contiguous to the United States by way of which such property is transported.

(b) Nothing in this Act or the amendments made by this Act shall be construed to require any common carrier by water in foreign commerce, as defined under section 1 of the Shipping Act, 1916 (46 U.S.C. 1801), to reveal any information with respect to transportation of any property between a point of origin or final destination in the United States and a United States port or a port in a nation contiguous with the United States, except insofar as the costs of such transportation comprise an undifferentiated portion of the whole amount of any tariff required to be filed under section 8 of the Shipping Act of 1984 (46 App. U.S.C. 1707).

(c) Nothing in this Act or the amendments made by this Act shall be construed to extend to the Federal Maritime Commission any jurisdiction over or authority to regulate rail carriers.

Annexe 2

Photocopies de la lettre de l'Ambassade du Canada à Washington en regard du projet de loi américaine H.R. 3637 et de celle du Groupe interparlementaire Canada-États-Unis, concernant le projet de loi S.2414.

Reproduites de:

"Canadian Cargo Diversion Act", Hearing before the Subcommittee on Commerce, Transportation and Tourism of the Committee on Energy and Commerce House of Representatives, 97ième Congrès 25 mars, 1982, Série des documents n° 97-150.

et

"Canadian Cargo Diversion", Hearing before the Subcommittee on Merchant Marine of the Committee on Commerce, Science, and Transportation, United States Senate, 97ième Congrès, 25 mai 1982, Série de documents n° 97-121.

Canadian Embassy

Ambassade du Canada

Note No. 491

The Embassy of Canada presents its compliments to the Department of State and has the honour to refer to the Embassy's Note No. 257 of June 10, 1981 and to proposed legislation being considered as Bill H.R. 3637 in the House of Representatives of the United States of America in Congress.

The Embassy has the further honour to inform the Department that recent amendments to the proposed legislation have been examined by the Government of Canada in light of the concerns expressed in the Embassy's earlier note. The Government of Canada continues to have serious concerns that Bill H.R.3637 will have the effect of purporting to regulate some aspects of Canadian maritime trade and ocean carriage between Canada and third countries. The Bill, as drafted at present, would, under certain circumstances consider Canadian and third country carriers operating between Canadian ports and third countries as engaged in the foreign commerce of the United States and the Bill would extend the jurisdiction of the Federal Maritime Commission to such carriers and hence to the terms of carriage they offer to their customers.

The Government of Canada recognizes that Bill H.R.3637 prescribes certain conditions that must be met before the Shipping Act,1916, would become operative. These conditions relate to circumstances in which a Canadian carrier, directly or through an agent, advertises and arranges for a shipment within the United States and engages to transport the property from a point within the United States to a Canadian port. The Government of Canada clearly recognizes that the Government of the United States of America has jurisdiction to regulate the various modes of transportation of property in

.../2

the United States segment of a transborder movement of such goods. The Government of Canada does not believe that the United States segment of a transborder movement of property and undoubted United States jurisdiction over that movement justify the assertion of jurisdiction over Canadian and third country ocean carriers operating between Canadian ports and third countries. In the opinion of the Government of Canada the assertion of such jurisdiction implies an extra-territorial effect to United States domestic legislation that does not recognize the paramountcy of Canadian law and policy over the movement of property from Canadian ports to third countries.

The Embassy has the further honour to remind the Department of the points made in its earlier note concerning the inconsistency of Bill H.R.3637 with established principles of international trade and maritime practices. The Canadian Government continues to believe that shippers in both Canada and the United States benefit from the efficient and cost-effective transportation systems which entail the carriage of containers through the ports of each other to and from third countries, and that regulatory or legislative measures aimed at impeding this efficient movement of goods would be to the detriment of the trade of both countries.

The Embassy wishes to conclude by requesting that the Department of State make the above views known to the House of Representatives and to recommend that Bill H.R.3637, even as amended, not be enacted.

The Embassy avails itself of this opportunity to renew to the Department of State the assurances of its highest consideration.

Washington, D.C.
September 11,1981

Canadian Embassy - Ambassade du Canada
WASHINGTON

CANADA-UNITED STATES INTER-PARLIAMENTARY GROUP—GROUPE INTER-PARLEMENTAIRE CANADA-ETATS-UNIS,

June 15,1982

Hon. SLADE GORTON,
U.S. Senate,
Washington, D.C.

DEAR SENATOR GORTON: In view of the fact that you were a delegate to the last meeting of the Canada-United States Inter-Parliamentary Group in Key Largo, you will be interested in the attached letter we sent to Rep. Dante Fascell. This follows a procedure establishaed by the Group for warning legislators on the other side of possible legislation which could erupt into bilateral problems.

In this case, HR 3637 respecting cargo diversion on the east coast also has a relevance to the shipments of cargo through Seattle. We understand there is now a Senate version of the bill.

Yours Sincerely,

IAN WATSON, M.P.,
Co-Chairman, Canadian Section.
HENRY D. HICKS,
Co-Chairman, Canadian Section.

Enclosure.

CANADA-UNITED STATES INTER-PARLIAMENTARY GROUP—GROUPE INTER-PARLEMENTAIR CANADA-ETATS-UNIS,

June 15, 1982.

Hon. DANTE B. FASCELL,
Co-Chairman, Canada-United States, Inter Parliamentary Group, U.S. Section, Chairman, Subcommittee on International, Operations of the House Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, Washington, D.C.

DEAR DANTE: As Canadian co-chairman of the Canada-United States Inter-Parliamentary Group, we would like to draw your attention to a bill which has been reported out of both the House Committee on Merchant Marine and Fisheries and the House Committee on Energy and Commerce and is due to be debated on the floor of the House. Mindful of the Group's established procedure for warning the other side of bilateral problem areas which could erupt, we wish to alert you to the Canadian concern over this bill.

In our view, the bill, HR 3637, amending the U.S.D. Shipping Act of 1916 with respect to the definition of "common carriers engaged in foreign commerce to and from the United States" will have the effect of imposing restrictive and unreasonable regulations on trade between Canadian and third country ports. Further, we consider that it reflects a U.S. regional interest which fails to take into account the relative balance in cargo movements which become evident if the overall picture is examined.

The focus of Canadian concern is that the bill would extend the jurisdiction of the Federal Maritime Commission (FMC), a regulatory agency established by and responsible to Congress, to commom carriers operating from such ports as Montreal. It would require them to file with the FMC tariffs showing all rates and charges for transportation of cargo to and from United States ports and foreign ports and also to file any changes in such rates. It gives the FMC the authority to disapprove a rate if it finds it to be unreasonably high or low.

The impetus for the measure appears to have come from U.S. east coast ports which have complained they are losing traffic from cargo diverted by competing systems using the port of Montreal. The primary company involved is Cast North America Ltd. Under the Cast system, cargo is picked up in the United States, transported by rail or truck to Montreal and shipped overseas on a Cast vessel. The company offers a door-to-door containerized freight system between the U.S. and European points with a single rate quoted for the whole operation and a remarkably simplified documentation procedure. Cast has built up an efficient intermodal network of ship, rail and truck connections with specially built flatcars and truck chassis. It has been able to offer competitively low rates due to the use of unique combined bulk/container ships. It utilizes the very well equipped terminals in Montreal and Antwerp. Mainly as a result of Cast's favourable rates and in steamlined system that has been, in the east, in the past several years, a significant shift in U.S. origin or destination cargo from U.S. east coast ports to Montreal as U.S. mid west shippers seize thsi cost-effective system for reaching export markets in Europe.

Under the present Shipping Act as interpreted by the courts, the FMC has had until now no jurisdiction over the ocean segment of this intermodal type of cargo shipment. H.R. 3637 would require that Cast and similar carriers file their rates with the FMC and be subject for their operations out of Montreal to the other provisions of the Shipping Act in the same extent as carriers operating out of U.S. ports.

Canada views this as an attempt to regulate a part of its maritime trade between Canada and third countries. We would like to draw to you attention the diplomatic note which the Canadian government has sent Washington arguing that this legislation would contribute to an attempt by the United States "to exercise unacceptable extra-territorial jurisdiction". (See Appendix A) We would also like to draw to your attention the fact that the U.S. Department of State examined the bill and stated to the Committee that Canadian objections in regard to its extra-territoriality implications are justified under accepted principles of international law.

It appears to Canadians that in responding to complaints from one region of the United States, the supporters of this bill have failed to see the overall pattern in respect to cargo movements of the countries. A significant amount of containers of Canadian origin and destination are carried through U.S. ports, especially Seattle, on the west coast. While it is true that in recent years there has been some shift of U.S. cargo movements from the U.S. east coast ports to Canadian east coast ports, overall there has been a relative balance due to the large quanity of Canadian cargo carried through the U.S. west coast ports. Looking at the whole picture one observes that there appears to be a strong geographic as well as an economic arguement for the use of Montreal on the east coast and Seattle on the west coast which may result in the most efficient trade flows benefitting the exports of both countries. To disturb this pattern by disruptive regulatory measures by the United States which might lead to reciprocal actions by Canada would not be in the interest of either country.

Finally, both countries may be affected by the fact that competition may be lessened by this legislation. U.S. law now permits the grouping of carriers into shipping conferences and authorizes them to fix rates but it does so in the knowledge that competition from non-conference carriers will keep the shipping conferences from unfair cartel-type rates. Neither the U.S. nor Canadian exporters or consumers would benefit if the large shipping conferences serving the North Atlantic ports are able to exercise unchecked market power once this competitive check is removed. In strongly opposing enactment of the bill, the U.S. Department of Justice has already pointed out that the FMC would be empowered by this bill to disapprove rates through Canadian ports on the ground that they are discriminatory, or so high or so low as to be detrimental to U.S. commerce. It concluded that "such action would remove a competitive check on the power of North Atlantic Conferences".

We bring to your attention the Canadian concern in respect to this bill in the hope that when the bill comes for debate on the floor of the House you might convey to participants why Canada opposes a measure which could put an unfortunate and unnecessary strain on the bilateral relationship.

Yours Sincerely,

IAN WATSON, M.P.,
Co-Chairman, Canadian Section
HENRY D. HICKS,
Co-Chairman, Canadian Section